PUBBLICAZIONI DEGLI ARCHIVI DI STATO
SAGGI 73

ÁRPAD VON KLIMÓ

Tra Stato e società

Le élites amministrative in Italia e Prussia (1860-1918)

edizione italiana a cura di
MAURO TOSTI-CROCE

con un saggio introduttivo a cura di
GUIDO MELIS

MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI
DIREZIONE GENERALE PER GLI ARCHIVI
2002

SOMMARIO

PREFAZIONE

1. - In Europa una storiografia delle istituzioni amministrative in chiave comparata, che metta a confronto l'evoluzione dei sistemi nazionali nell'Otto-Novecento, ancora non esiste. Esistono, forse, quelli che potrebbero esserne considerati i pallidi pre-requisiti (soprattutto i tredici importanti volumi del «Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte» pubblicati in più lingue da un gruppo di studiosi di vari paesi sotto l'impulso di Erk Volkmar Heyen; o, più modestamente, e per citare un libro italiano, gli atti del recente convegno del Centro studi storia del lavoro su "Il lavoro pubblico in Europa" ma nel complesso, anche rispetto a ciò che accade in altri settori della storiografia, si deve segnalare in questo campo un netto e preoccupante ritardo. Uno sguardo al settore delle traduzioni, attraverso i cataloghi delle principali case editrici europee, confermerebbe l'accentuata autoreferenzialità delle singole storiografie nazionali. Persino il controllo delle citazioni darebbe esiti sconfortanti, tanto rari sono di solito i riferimenti bibliografici alle altre storiografie nazionali. In Italia, esaurita la felice stagione che vide, per esempio, le Edizioni di Comunità riproporre alcuni classici della storiografia francese (Legendre) e inglese (Parris) e interrottasi la pionieristica apertura verso la storiografia costituzionale tedesca (l'Isap, la Fisap, la "riscoperta" di Otto Hintze e di Otto Brunner), le traduzioni di opere sulla storia amministrativa degli ultimi due secoli si sono rarefatte, per non dire che sono totalmente scomparse dai cataloghi editoriali. Né sembrano più vivaci, a dire il vero, le politiche editoriali in altri paesi. Paradossalmente il processo dell'integrazione europea, che pure deve misurarsi ogni giorno con le diversità e con gli scarti dipendenti dalle differenti eredità storiche dei sistemi amministrativi nazionali, non produce in questo settore un impulso paragonabile a quello che va invece innescando nel campo degli studi giuridici o economici o politologici, per non dire di settori della stessa ricerca storica quali, per fare un solo esempio, quello della storia politica (il meritevole lavoro in chiave comparativa su scala europea avviato già da anni dal gruppo di storici diretto da Paolo Pombeni).

Árpád von Klimó ha scritto un bel libro di storia comparata. Ha assunto come oggetto della sua ricerca due élites ottocentesche-primonovecentesche (quella prussiana e quella dell'Italia unita) e ne ha paragonato l'evoluzione nel corso di tutto il secolo XIX e poi nel primo ventennio del XX (con qualche prolungamento sino al 1930 per cogliere nel caso italiano gli effetti del fascismo). Ha usato, per questo suo lavoro di contrappunto, in parte gli strumenti e le metodologie tradizionali dello storico dell'amministrazione, in parte quelli dello studioso dei sistemi politici e dei gruppi sociali. Ha cioè impostato un'ampia ricerca archivistica sui dossier personali dei membri delle due élites; ha quindi interpretato questa massa di dati secondo una griglia che – come egli stesso avverte – misura la funzionalità dei due sistemi politici sulla base del modello elaborato oltre trent'anni fa da Niklas Luhmann e che così lo stesso Klimó riassume nelle prime pagine del volume: «secondo Luhmann un sistema politico rappresenta un sistema-parte della società. Esso si differenzia a sua volta in ulteriori sistemi con specifici ruoli (politici, funzionari) e funzioni (politica, amministrazione). Al tempo stesso si sviluppano categorie universali (valori e norme) che sono valide in entrambi i sistemi e che garantiscono che i singoli ruoli [...] continuino a combinare dal punto di vista cronologico, contenutistico e sociale».

Alcune avvertenze potranno essere utili al lettore, prima di addentrarsi nel vivo di questa complessa e a tratti anche originale ricerca. La prima riguarda il campione considerato. Si tratta, per entrambi i paesi, del personale di vertice dei ministeri dell'Interno, della Giustizia e della Pubblica istruzione: 152 persone nel caso prussiano, 334 in Italia (i dati si riferiscono al periodo 1861-1930). Va detto inoltre che nel concetto di élite, o per meglio dire di "élite statale", Klimó ricomprende non solo i funzionari ma anche il personale politico succedutosi alla guida dei tre ministeri nei due paesi: «personaggi incaricati di dirigere l'amministrazione centrale dello Stato e di prendere dunque decisioni a livello di raccordo tra parlamento e amministrazione». In concreto del campione fanno parte i ministri, i sottosegretari, i segretari generali e i direttori generali, i direttori ministeriali. Di questo gruppo si ricostruiscono la provenienza sociale e regionale, il processo di formazione culturale, il reclutamento e la carriera, nonché la percezione che di sé stesse e del proprio ruolo istituzionale ebbero queste élites. Si distinguono infine, dal punto di vista temporale, due generazioni: la prima, comprensiva dell'età di Bismarck in Prussia e dell'epoca risorgimentale e immediatamente postrisorgimentale in Italia, è quella protagonista dei trent'anni che vanno dal 1861 al 1890; la seconda, quella coeva di Giolitti e dell'età guglielmina, agisce tra il 1980 e il periodo del dopoguerra mondiale (1918-1922).

2. - Non è possibile riassumere in poche battute l'esito della comparazione tra i due casi indagati da Klimó e le molte suggestioni d'ordine più generale che ne derivano. Nelle conclusioni l'autore sostiene che «le élites al vertice dello Stato in Italia e in Prussia, a partire dalla metà dell'Ottocento, si differenziano nettamente l'una dall'altra»; ed in effetti il quadro complessivo, pur offrendo alcune significative coincidenze specie in partenza, sembra specialmente mettere in evidenza le profonde diversità dei due casi presi in considerazione.

Diversi sono, anzitutto, i due campioni dal punto di vista meramente quantitativo. Più numerosi e mutevoli percentualmente i membri dell'élite italiana, più ristretti e stabili quelli del gruppo di vertice prussiano, a significare in quel paese una maggiore continuità dell'élite e una lunga durata della sua composizione interna. Nei tre ministeri considerati si alternano tra il 1861 e il 1922 in Italia 91 ministri, contro i soli 33 della Prussia. I direttori generali sono 81 in Italia, 35 in Prussia.

Sono anche differenti i modi di formazione dei due sistemi. In Italia prevale vistosamente l'influsso napoleonico, in Prussia no. In Italia la burocrazia assume ben presto il carattere di una formazione borghese (e, negli strati bassi, piccolo-borghese), in Prussia permane a lungo (almeno sino al 1918 se non oltre) l'originaria impronta aristocratica. In Italia è assente quello che Klimó chiama "il doppio livello intermedio" (la "grande provincia" o il livello regionale), in Prussia si radica la Provinz retta da un Oberpräsident, secondo un modello che in Italia era stato vagheggiato da Minghetti, ma era stato sostanzialmente escluso nel corso del periodo costituente. In Italia le articolazioni periferiche della burocrazia sono espressione del centro, al quale di norma rispondono gerarchicamente (come accade per il prefetto e il sottoprefetto), mentre in Prussia i Landräte sono persone del luogo, emanazione di equilibri locali, titolari di una "libertà esterna" (così la definisce Klimó) che si risolve in notevoli livelli di autonomia. In Italia il modello ministeriale presuppone la gerarchia tra uffici-organo di grado diverso, in Prussia il principio collegiale fa sì che ogni struttura sia assistita da organi consultivi e decisionali di cui fanno parte i funzionari di grado più elevato. In Italia il personale è suddiviso in molti livelli, secondo griglie che frammentano le retribuzioni e distinguono sino all'esasperazione le posizioni giuridiche; in Prussia persiste una maggiore unità della burocrazia in quanto corpo, espressa tra l'altro nell'affermarsi (ciò che non avviene mai in Italia) del concorso unico per il reclutamento di tutte le carriere e di tutte le amministrazioni. In Italia, infine, il parlamentarismo permea subito di sé il sistema delle élites statali, condizionandolo profondamente; in Prussia al contrario quello stesso sistema si mantiene a lungo impermeabile alla politica

parlamentare e anzi, proprio per questo, tendenzialmente ostile ai processi di democratizzazione identificabili nel Parlamento. Il precoce avvento dello stato giuridico dei funzionari nel modello prussiano e poi tedesco corrisponde al faticoso affermarsi in Italia (solo nel 1908 con la legge Giolitti-Orlando) del principio delle garanzie del funzionario nei confronti dell'amministrazione: non a caso una parte del sindacalismo degli impiegati, anche di parte socialista-turatiana, guarderà in quegli anni al modello bismarckiano come a un sistema garantistico tutto sommato da imitare.

Derivano da questo complesso di differenze più immediate alcune caratteristiche tipiche in modo esclusivo di ciascun sistema. Una prima caratteristica sta in questo aspetto: l'élite prussiana tende a "interiorizzare" lo Stato, a sentirsene parte inscindibile; ciò ne accentua l'identità di corpo, la distanzia dalla sua stessa estrazione di classe (nel caso specifico più aristocratico che borghese) e in definitiva la "separa" dalla società tedesca, ne fa un corpo separato. L'élite italiana ha una storia tutta diversa: nel primo periodo (i primi due-tre decenni dopo l'unificazione) tende a identificarsi *tout-court* con la politica, secondo i ben noti modi dell'"osmosi" tra politica e amministrazione; quindi subentra una fase più complessa (l'età giolittiana) nella quale potenti vincoli di tipo familistico e clientelare garantiscono la lealtà dei funzionari verso il sistema. Ma il "servizio di Stato" non raggiunge mai in Italia, neppure nella migliore Italia liberale, la stessa valenza di identificazione totale che assume invece nel caso prussiano e, per contagio, nello stesso caso tedesco.

Una seconda caratteristica riguarda la distribuzione delle élites per regioni di provenienza. Klimó conferma i dati già ampiamente conosciuti sull'originaria predominanza piemontese nell'Italia postunitaria, poi via via stemperantisi sino a dar luogo all'inversione di marcia dei primi del Novecento, quando si avvia il grande processo di meridionalizzazione che forgerà (e condizionerà) la burocrazia italiana per tutto il nuovo secolo. Quanto alla Prussia, registra un'iniziale sovrarappresentazione della parte centrale del paese ai danni delle province periferiche. Aggiunge (altro elemento di diversità con il caso italiano) la rilevanza in Prussia dell'appartenenza religiosa, segnalando la forte sottorappresentazione delle province a maggioranza cattolica e la prevalenza di quelle protestanti. Quanto infine all'estrazione sociale, in Italia prevale una connotazione urbana (un terzo dei funzionari proviene dalle sette grandi metropoli della penisola), mentre in Prussia accade il contrario.

Nella statistica dei luoghi di studio si nasconde un'altra differenza: gli italiani vengono da pochi grandi atenei, ove si svolge tutto il processo formativo; i prussiani cambiano frequentemente università e quindi si formano in più di un ateneo.

E ancora: in Prussia si constata una forte ereditarietà degli impieghi, nel senso che è frequente che il padre sia egli stesso funzionario e un nobile, mentre in Italia domina l'eterogeneità delle origini paterne, spesso anche modeste.

3. - I caratteri differenziali tra le due élites colti nel primo periodo sono ampiamente confermati dall'analisi del secondo, quello che in Germania coincide con l'età guglielmina e in Italia con il predominio al governo di Giovanni Giolitti. Klimó coglie giustamente nel caso italiano la meridionalizzazione della burocrazia (anche se forse non insiste abbastanza sulla crescita dei dipendenti pubblici: dai poco meno di 100 mila di fine Ottocento ai 300 mila e oltre della vigilia della guerra mondiale). Per la Prussia nota che l'élite rimane quasi immutata rispetto alla generazione precedente, salvo qualche spostamento (tutto sommato poco rilevante) tra le varie province di estrazione. In Italia gli esponenti delle grandi città calano di numero, ma non a vantaggio delle aree rurali quanto piuttosto delle piccole città (il che sarà forse anche l'effetto dei più complessi processi di integrazione periferia-centro messi in atto dal giolittismo). In Prussia invece crescono ancora i funzionari tratti dalle aree rurali, anche se adesso parallelamente a quelli delle grandi città (restano invece in ombra le piccole e medie città). Ciò accentua il carattere "borghese" e "medio-borghese" delle élites italiane, di contro a quello "aristocratico" o "grande-borghese" delle corrispondenti élites prussiane.

Quanto all'estrazione familiare, anche in questo secondo periodo la Prussia accentua le tendenze precedenti, con quasi la metà del campione proveniente da famiglie di burocrati o di giuristi e i due terzi da padri già al servizio dello Stato. In Italia accade esattamente il contrario, il che sta a testimoniare del ruolo di integrazione sociale (specie verso i ceti medi del Sud) assunto dall'impiego di Stato nel primo periodo del decollo industriale.

In Prussia, dove già esisteva una separazione piuttosto netta, si accentua ancora, infine, la distanza tra le carriere parlamentari e quelle burocratiche; viceversa in Italia seppure tende a interrompersi l'osmosi ai vertici dello Stato non per questo si interrompe la prassi dell'ingerenza politica nell'amministrazione (punto sul quale, sia detto per inciso, occorrerebbero però più vaste e approfondite verifiche documentarie). Il rapporto con la politica dell'élite italiana è d'altronde facilitato dal suo preminente radicamento al centro (cioè a Roma, dove ha sede sia l'élite politica che quella amministrativa), laddove la corrispondente élite prussiana mantiene una dislocazione in prevalenza più decentrata: i parlamentari stanno al centro, ma gran parte dell'alta burocrazia risiede in provincia.

Klimó insiste molto, specie in queste pagine, sulle "somiglianze impressio-

nanti" tra i due modelli, specificamente nel sistema del reclutamento, affidato sia per i parlamentari italiani che per gli alti funzionari prussiani alla decisiva mediazione delle élites locali. Sottolinea anche come in entrambi i paesi i processi di professionalizzazione e di formalizzazione concorrano a valorizzare quello che egli chiama "il capitale culturale" (cioè gli studi, la professionalità), sebbene in nessuno dei due sistemi a suo giudizio si affermi definitivamente e senza residui il principio meritocratico come unica chiave per l'accesso alle élites. Non può tuttavia non rimarcare come i due modelli, quello italiano e quello prussiano-tedesco, rappresentino nell'Europa occidentale "esempi estremi": se in entrambi gioca potentemente il fattore localistico, ciò avviene però con esiti assolutamente agli antipodi.

4. - Ricca di intelligenza, a tratti nuova e suggestiva, la ricerca di Klimó offre certamente alla attuale storiografia italiana delle istituzioni amministrative (e forse più generalmente a quella delle istituzioni politiche) molti e salutari spunti di riflessione. Rispetto alle indagini sin qui da noi avviate sulla composizione sociale e culturale delle élites, l'indicazione che ne proviene è quella di un più coraggioso ricorso a griglie interpretative e spunti metodologici che appartengono piuttosto alla tradizione delle scienze sociali in senso ampio che non a quella più ristretta delle scienze storiche. La chiave della comparazione, inoltre, si rivela in molti aspetti un felice punto di osservazione, capace di evidenziare per contrasto coincidenze, peculiarità, scarti specifici. Due paesi *late comers* del decollo capitalistico – ci dice Klimó – hanno sviluppato i propri sistemi di vertice secondo moduli profondamente differenti, che naturalmente non possono non dipendere dalla lunga storia che le due élites hanno alle proprie spalle quando, più o meno negli stessi anni dell'Ottocento, intraprendono indipendentemente l'una dall'altra l'avventura dell'unificazione nazionale. Come una sorta di specchio rovesciato, l'analisi comparatistica consente di evidenziare le identità (poche), le somiglianze (più frequenti ma tutto sommato ancora rare) e soprattutto le molteplici diversità. Sotto questo profilo la chiave di lettura utilizzata da Klimó funziona e consente, mi pare, di illuminare aspetti che, anche nel caso italiano, erano sinora rimasti piuttosto in ombra.

Riconosciuto al libro questo importante merito, non si debbono però tacere alcune perplessità. Mi domando, ad esempio, se l'aver scelto di ricomporre insieme "luhmannianamente" l'élite amministrativa e quella politica, unificando in un unico gruppo indistinto ministri e direttori generali e infine anche, con una scelta non sempre chiarissima, i parlamentari, consenta sempre all'autore di cogliere sino in fondo tutte le articolazioni di un processo che ha avuto, sia in Italia che in Prussia, molte interessanti varianti. Esiste infatti una specifi-

cità dei due percorsi – l'amministrativo e il politico-parlamentare – che, per quanto essi si possano confondere nel primo periodo (il che avviene in entrambi i paesi), tende poi a tradursi in forme sempre più diverse di reclutamento (in Italia agli inizi del Novecento nell'amministrazione si entrava, bene o male, per concorso, e non per cooptazione locale) e soprattutto a specificarsi in professionalità via via sempre più specifiche. Si dovrebbe studiare meglio, parlo per l'Italia che conosco di più, la peculiarità del *cursus honorum* del parlamentare dell'età giolittiana anche rispetto a quello del suo immediato predecessore ottocentesco: approfondire il suo modo di lavorare in parlamento, la sua attività quotidiana negli uffici della Camera, la sua specializzazione via via crescente su singole materie, le modalità peculiari della retorica parlamentare ecc. Si scoprirebbe allora, probabilmente, il primo embrione di una "tecnica della politica moderna" che innova, al suo solo apparire, l'identità dell'élite e che ne modifica in qualche modo i connotati.

Analogamente, se si abbandonasse il quadro d'insieme, per grandi aggregati, e ci si calasse nel vivo dell'esperienza dell'amministrazione, credo si potrebbero evidenziare molte altre diversità tra i due casi considerati. In Italia l'amministrazione ha avuto, almeno dai primi anni del Novecento in poi, una "missione" (fosse consapevole o meno qui non rileva) nei confronti del processo di prima industrializzazione e delle acute contraddizioni sociali che vi si collegarono: ha dovuto funzionare cioè da camera di compensazione degli interessi, interiorizzare le contraddizioni dello sviluppo, corrispondere ad una domanda esterna che non era più soltanto quella di far funzionare al meglio i servizi pubblici ma diventava, prioritariamente, quella di distribuire risorse e posti di lavoro. Nulla di tutto ciò è accaduto in Prussia, mi pare, né tanto meno nel Reich, ed è in questo scarto che va cercata forse la chiave per individuare la distanza via via crescente tra i due modelli nel corso del Novecento.

Partite più o meno alla pari (per superficie, popolazione, ritardi accumulati nella rivoluzione borghese, persistente ipoteca monarchica sulle istituzioni parlamentari, debolezza della costituzione, ecc.) Prussia e Italia unita compiono tra Otto e Novecento, lungo meno di un secolo, due percorsi solo apparentemente paralleli. In Prussia il sistema amministrativo tende a porsi alla guida del paese, élite delle élites, dotato di una sua specifica legittimazione "forte" che deriva prima di tutto dalla sua composizione sociale e poi dal suo elevato grado di rappresentatività e di efficienza nei confronti dell'intero sistema-paese. In Italia l'amministrazione cessa ben presto di far parte del gruppo di testa alla guida del paese, assume una composizione sociale intermedia, per di più condizionata dalla meridionalizzazione del pubblico impiego, e finisce così per rappresentare solo una parte, la più arretrata, della società nazionale. Cono-

sciamo ormai a sufficienza le ragioni storiche di questa che potremmo anche considerare una deriva. Dal quadro comparativo escono più nitide le distanze tra la nostra "civilizzazione amministrativa" e quella di altri paesi europei, e in definitiva il nocciolo duro di uno dei nostri ritardi nazionali.

GUIDO MELIS
Università degli Studi di Roma «La Sapienza»

PREMESSA

Il presente studio nasce come tesi di laurea, presentata alla Freie Universität di Berlino nel semestre estivo del 1995. Il primo a suggermi questo tema è stato Jürgen Kocka (Freie Universität), che non ha mancato di dare il suo valido sostegno a questo studio, seguendolo in modo critico per tre anni. Jens Petersen, direttore reggente del Deutsches Historisches Institut di Roma, mi ha concesso una generosa borsa di studio per studiare negli archivi e nelle biblioteche romane per sei mesi. Ad ambedue va tutta la mia riconoscenza.

Desidero esprimere il mio ringraziamento a tutti i colleghi e colleghe, amici e amiche senza la cui acribia critica e incoraggiamento questo studio non avrebbe mai potuto vedere la luce. Vorrei almeno qui menzionare Andreas Ernst (Zurigo), Oliver Janz (Freie Universität Berlino), Alexander Nützenadel (Colonia) e Anne von Oswald (Berlino). Uno speciale ringraziamento va a Alexa Geisthövel (Berlino) che si è accollata il compito della lettura del dattiloscritto e della preparazione del volume per la stampa.

Senza le intense discussioni interdisciplinari con i colleghi del corso di specializzazione, finanziato dalla DFG e incentrato su «Società a confronto sotto l'aspetto sociologico, etnologico e storico» (Frei Universität e Humboldt-Universität di Berlino), il presente studio non avrebbe mai ottenuto l'attuale forma e contenuto. Devo anche ringraziare Heinrich August Winkler, mia seconda guida, e Hartmut Kaelble (ambedue dell'Humboldt-Universität di Berlino), e inoltre Hannes Siegrist (Università di Lipsia), Martin Kohli e Jürgen Elwert (entrambi della Freie Universität di Berlino).

Un tema incentrato su un confronto può nascere solo da un vivace scambio internazionale. Senza l'apporto critico, le preziose indicazioni bibliografiche e tematiche e l'affettuoso incoraggiamento di Guido Melis (Roma), Pietro Saraceno (Roma) e Nico Randeraad (Rotterdam), non sarei entrato tanto rapidamente nel mondo a me all'inizio estraneo dell'apparato amministrativo italiano. Pierangelo Schiera (Berlino), all'epoca direttore reggente dell'Istituto stori-

co italo-tedesco di Trento, mi ha aiutato a stabilire un ponte intellettuale con l'Italia. Ringrazio anche Hilke Rebenstorf (Potsdam) che in lunghi colloqui nell'allora Zentralinstitut für Sozialwissenschaftliche Forschung della Freie Universität di Berlino mi ha avvicinato alle problematiche della ricerca politologica e sociologica sulle élites amministrative. Mi sento altrettano obbligato a Peter Burger (Humboldt-Universität di Berlino), le cui critiche mi sono sempre state di grande aiuto. Bernd Wunder (Costanza) e Romano Prodi (Trento) sono stati tanto gentili da invitarmi ai loro seminari dove ho potuto presentare i risultati delle mie ricerche. Desidero esprimere la mia gratitudine al prof. Hartmut Ullrich (Kassel) per le sue preziose informazioni sul liberalismo italiano.

Vorrei inoltre ringraziare a questo punto il personale dei diversi archivi e biblioteche di Berlino, Merseburg e Roma che mi hanno aiutato a raccogliere le disperse informazioni sulle élites da me studiate.

Vorrei infine ringraziare i curatori della collana «Italien in der Moderne», Christoph Dipper (Darmstadt), Wolfgang Schieder (Colonia) e Jens Petersen, per aver accettato di ospitare il mio studio in tale sede. Dipper e Petersen hanno inoltre analizzato con assiduità e acume critico il mio manoscritto ancora molto immaturo. Voglio esprimere la mia riconoscenza alle fondazioni Axel Springer di Berlino e FAZIT di Francoforte sul Meno per il generoso finanziamento dei costi di stampa.

Il mio lavoro è dedicato a mia madre Elisabeth von Klimó.

ABBREVIAZIONI

ABI	=	Archivio biografico italiano
ACS	=	Archivio centrale dello Stato, Roma
ADB	=	Die Allgemeine Deutsche Biographie
DBA	=	Deutsches Biographisches Archiv
DBI	=	Dizionario biografico degli italiani
DBJB	=	Das Deutsche Biographische Jahrbuch / Deutscher Nekrolog
GG	=	Geschichte und Gesellschaft
GStA	=	Geheimes Staatsarchiv Preussischer Kulturbesitz
GWU	=	Geschichte in Wissenschaft und Unterricht
HZ	=	Historische Zeitschrift
IWK	=	Internationale Wissenschafltiche Korrespondenz zur Geschichte der Deutschen Arbeiterbewegung
IZ	=	Illustrirte Zeitung
JEV	=	Jahrbuch Europaische Verwaltungsgeschichte
JMH	=	Journal of Modern History
KZfSS	=	Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozial-Psychologie
NA	=	Nuova Antologia
NDB	=	Neue Deutsche Biographie
PrJMB	=	Preussisches Justiz-Ministerialblatt
QFBIAB	=	Quellen und Forschungen aus italienischen Archiven und Bibliotheken
RAnz	=	Deutscher Reichs- und Preussischer Staatsanzeiger
VfSWG	=	Vierteljahrschrift fur Sozial- und Wirtschaftsgeschichte

INTRODUZIONE

1. *Il tema e gli studi*

Nel 1869 Heinrich von Treitschke espresse sull'amministrazione dello Stato nazionale italiano di recente fondato un giudizio demolitorio:

«È nata dunque un'amministrazione che ha riunito in sé tutti i difetti della burocrazia francese, ma non i pregi: l'efficienza e la puntualità [...]. I postulanti hanno preso d'assalto i nuovi posti; hanno gestito il mercato intermediari in alto loco. Un esercito di impiegati con competenze non chiare ha finito per spadroneggiare, più pericoloso per la sua negligenza e disorganizzazione che non per il marciume della corruzione più volte emersa»[1].

Se l'esponente della storiografia prussiana nazional-liberale non aveva forse del tutto torto[2], la sua analisi si limitava però a una mera descrizione superficiale della situazione italiana. Il problema di quale fosse il "principio intrinseco" dello Stato italiano restava fuori della sua portata. Ma quando Treitschke scriveva della Prussia, era proprio l'"idea di Stato" ivi vigente ad essere al centro del suo pensiero.

«La Prussia include già in una sana struttura la metà della Germania, e per l'esattezza, dal punto di vista politico, la metà migliore, perché essa è caratterizzata da una storia gloriosa e da un forte senso dello Stato che manca alle compagini più piccole»[3].

---

[1] HEINRICH V. TREITSCHKE, *Cavour*, in *Ausgewählte Schriften,* II, Leipzig 1916[6], pp. 1-188, qui pp. 166 sg.

[2] Anche molti italiani dell'epoca si lamentavano (come oggi) della loro burocrazia. Cfr. SABINO CASSESE, *Il sistema amministrativo italiano, ovvero l'arte di arrangiarsi,* in SABINO CASSESE – CLAUDIO FRANCHINI, *L'amministrazione pubblica italiana. Un profilo,* Bologna 1994, pp. 11-18.

[3] HEINRICH V. TREITSCHKE, *Bundesstaat und Einheitsstaat*, in *Historische und politische Aufsätze*, Leipzig 1865[2], pp. 446-608, qui pp. 601 sg. Inoltre, il fautore della soluzione "piccolo-tedesca" ha qui espresso la propria concezione, di sapore protestante, del liberalismo, secondo la

La stabilità dello Stato prussiano si basava sul fatto che le sue élites e una parte della popolazione avevano interiorizzato il concetto autoritario di Stato, «frutto di una ruvida educazione statale»[4], per usare le parole di Treitschke. Ciò corrisponde anche alla tesi della successiva storiografia critica che ha inoltre sottolineato come il «sistema Prussia poggiasse su una forma specifica di spartizione del potere tra corona, aristocrazia, classe militare e burocrazia e sul conseguente mantenimento dei propri interessi nel quadro di una reciprocità istituzionalizzata»[5].

Ma l'efficienza tanto spesso sottolineata e ribadita anche da parte dei critici dello Stato prussiano è davvero spiegabile solo sulla base degli interessi delle élites? Lo Stato prussiano non garantiva ai suoi funzionari, oltre a privilegi economici e sociali, anche qualcosa che si potrebbe chiamare "libertà esterna"? Una tale "libertà esterna" si rivela ad esempio nel decentramento delle strutture amministrative e nell'ampio margine di azione di cui godevano le autorità sottoposte e i funzionari. Un fattore importante era costituito dalla coerente applicazione del principio tipico di uno Stato di diritto in base a cui una giustizia indipendente garantiva la protezione del funzionario dall'arbitrio del superiore. Questa mescolanza di elementi autoritari e liberali sono stati finora visti dalla ricerca storiografica non tanto come fattori in reciproco rapporto, ma piuttosto come momenti successivi di diverse tendenze.

Una visione altrettanto unilaterale ha finora alterato anche l'esame dei fondamenti complementari dello Stato italiano che emergono chiaramente da un paragone con la Prussia. A uno sguardo superficiale l'apparato statale italiano sembra essere in effetti corrotto e inefficiente, dominato da un rigoroso modello centralistico che impediva fortemente la "libertà esterna" dei funzionari. In confronto alla Prussia le autorità sottoposte avevano un ambito di azione assai ridotto[6]. E

quale il parlamentarismo doveva all'inizio arretrare di fronte all'idea dello Stato autoritario: "Che uno Stato tanto giovane si avvii sulla strada del parlamentarismo a prezzo di dure lotte e ripetuti rovesci, non meraviglierà alcun imparziale osservatore" (p. 566).

[4] *Ibid.,* p. 567. Della "disciplina" come il più importante elemento della "forza statale" prussiana ha parlato anche Baumgarten, cfr. DIETER LANGEWIESCHE, *Liberalismus in Deutschland*, Frankfurt/M. 1988, p. 199

[5] HANS JÜRGEN PUHLE, *Preußen: Entwicklung und Fehlentwicklung*, in HANS JÜRGEN PUHLE - HANS-ULRICH WEHLER (Hgg.), *Preußen im Rückblick*, Göttingen 1980, pp. 11-42, qui pp. 14 sg. Qui anche la tesi di un particolare orientamento statale del movimento operaio: p. 35.

[6] Treitschke ha criticato la "servile dipendenza" del Piemonte dal modello francese, specie per quel che concerne il sistema centralistio delle prefetture: "il prefetto non aveva sotto di sé come in Francia l'intera amministrazione, era soltanto un organo del Ministero dell'interno, in eterno conflitto con gli uffici intermedi degli altri dicasteri", cfr. HEINRICH V.TREITSCHKE, *Cavour*…cit., p. 166.

altrettanto deboli erano i principi dello Stato di diritto che potevano garantire la protezione dei funzionari italiani dalle decisioni arbitrarie dei superiori. Infine la classe politica ha negato ai servitori dello Stato privilegi economici e sociali. Ma – e questo Treistchke ha finito per non vederlo nel suo entusiasmo per la Prussia – i fondatori dello Stato nazionale italiano, molti dei quali prima del 1860 avevano vissuto sulla loro pelle la repressione statale, non hanno mai mirato all'"educazione" dei funzionari e dei cittadini. Non si esigeva un'interiorizzazione del "concetto di Stato" da parte dei funzionari, quel principio protestante di un'autorità superiore che costituiva il fondamento del sistema prussiano; ai funzionari italiani è rimasta quindi la "libertà interiore".

Nel presente studio si analizzeranno, mettendo a confronto le biografie collettive delle élites statali, i modi di funzionamento dei due sistemi e le ragioni di una percezione tanto diversa dello Stato italiano e prussiano.

La funzionalità dei due sistemi politici verrà esaminata in rapporto a un modello elaborato trent'anni fa da Niklas Luhmann[7]. Secondo Luhmann un sistema politico rappresenta un sistema-parte della società. Esso si differenzia a sua volta in ulteriori sistemi con specifici ruoli (politici, funzionari) e funzioni (politica, amministrazione)[8]. Al tempo stesso si sviluppano categorie universali (valori e norme) che sono valide per entrambi i sistemi e che garantiscono che «i singoli ruoli [...] continuino a combinare dal punto di vista cronologico, contenutistico e sociale»[9].

Una differenziazione interna del sistema politico – tesi centrale di questo studio – non è avvenuta per ragioni diverse né in Prussia né in Italia. Già osser-

---

[7] Si useranno intenzionalmente concetti teorico-sistematici per abolire l'artificiosa distinzione tra "Stato" e "società" derivante soprattutto dalla teoria tedesca dello Stato di diritto e tendente ad ascrivere positivisticamente lo "Stato" a una sfera "sovrasociale". Illuminanti in proposito le analisi di THOMAS ELLWEIN*, Der deutsche Staatsbegriff des 19. Jahrhunderts als Verständnisbarriere*, in ID., *Der Staat als Zufall und Notwendigkeit. Die jüngere Verwaltungsentwicklung in Deutschland am Beispiel Ostwestfalen-Lippe,* I, *Die öffentliche Verwaltung in der Monarchie 1815-1918*, Opladen 1993, pp. 26 sgg.

[8] Anche questo concetto si fonda sui lavori preparatori di Parson, ma è ancora più astratto e meglio concepito del modello Rokkan-Lipset, cfr. NIKLAS LUHMANN, *Soziologie des politischen Systems*, in KZfSS, 20 (1968), pp. 705-733; sul problema della differenziazione di organizzazione cfr. RENATE MAYNTZ*, Funktionelle Teilsysteme in der Theorie sozialer Differenzierung*, in EAD. [et al.] (Hgg.*), Differenzierung und Verselbständigung. Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme,* Frankfurt/M. - New York 1988, pp. 11-44

[9] LUHMAN, *Soziologie…* cit., p. 707; più in dettaglio LUHMAN, *Grundwerte als Zivilreligion. Zur wissenschaftlichen Karriere eines Themas*, in ID., *Soziologische Aufklärung*, III, *Soziales System, Gesellschaft, Organisation*, Opladen 1991[2], pp. 293-308.

vatori coevi avevano compreso i difetti dei due sistemi politici e delle "concezioni dello Stato" su cui essi si basavano. Ad esempio il sociologo Gaetano Mosca scriveva a proposito delle carenze del sistema parlamentare di tipo italiano:

> «È per questa ragione, che malgrado la lettera degli Statuti e delle Carte fondamentali, noi vediamo in parecchie monarchie parlamentari, il capo dello Stato non sostenuto né da vecchie tradizioni, né dal prestigio quasi scomparso del diritto divino, né dall'influenza delle classi economicamente elevate, della burocrazia e dell'esercito, diventare non abbastanza capace a controbilanciare l'azione della Camera elettiva»[10].

A suo parere, la classe politica esercitava il potere quasi senza controlli, perfino la giustizia era ad essa soggetta[11]. Mosca si batteva per preservare l'amministrazione statale dall'influenza del parlamento, perché

> «la prima fonte del male è nella nostra legge e nei nostri costumi politici, per i quali l'impiegato amministrativo è reputato una macchina, un puro strumento nelle mani del ministro responsabile»[12].

Politici italiani, primo fra tutti Francesco Crispi, ex rivoluzionario e ammiratore di Bismarck, deducevano da considerazioni simili che occorresse orientarsi verso il modello prussiano, compiere ciò che si definiva anche la «scelta prussiana». Si mirava a un durevole rafforzamento della monarchia come contrappeso del parlamento, fino al controllo diretto dell'esecutivo da parte del re, come previsto dalla costituzione del 1848, lo Statuto albertino[13]. Tali correnti antiparlamentari guadagnarono terreno a partire dagli anni a cavallo tra i due secoli. Si può considerare in un certo senso lo Stato fascista come la radicale concretizzazione di alcune di queste esigenze: il parlamento è esautorato e la burocrazia statale rafforzata sul piano giuridico e organizzativo. Ma la struttura dello Stato fascista con la sua sistematica eliminazione degli organi di controllo

---

[10] GAETANO MOSCA, *La classe politica,* a cura e con introd. di Noberto Bobbio, Roma - Bari 1994, p. 115

[11] *Ibidem.*

[12] GAETANO MOSCA, *Sulla teorica dei governi e sul governo parlamentare*, 1925², citato da GIUSEPPE MAMMUCARI, *G. Mosca e la burocrazia italiana*, in ETTORE A. ALBERTONI, *Governo e governabilità nel sistema politico e giuridico di Gaetano Mosca*, Milano 1983, pp. 341-347, qui p. 341

[13] Per tale ragione ha una sua logica coerenza il motto di uno dei più importanti uomini politici conservatori, Sidney Sonnino, che nel 1897 poclamava: «Torniamo allo Statuto», cfr. EMILIO GENTILE, *L'Italia giolittiana (1899-1914),* Bologna 1990, p. 11.

pubblico favorisce il reciproco corrompimento della politica e dell'amministrazione.

Tuttavia anche il modello prussiano, ammirato da tanti italiani, soffriva di uno squilibrio tra i due poteri costituzionali. È quanto sottolinea già Otto Hintze, all'epoca in cui era ancora tra i sostenitori del sistema monarchico in Germania. Nel suo saggio *Machtpolitik und Regierungsverfassung* ammetteva che «in un regno come quello prussiano» esiste «uno sviluppo distorto del nostro sistema partitico che costituisce il sintomo di una più profonda patologia nazionale»[14]. «La causa di questa malattia», così prosegue Hintze, «[...] sta nel predominio unilaterale che ha finora esercitato tanto nel Reich quanto negli Stati che lo compongono il principio organizzativo gerarchico...»[15].

La mancata differenziazione all'interno dei sistemi politici e la prevalenza di una parte del sistema sull'altra hanno anche caratterizzato il rapporto tra borghesia e Stato nei due paesi. Marco Meriggi descrive così la fondamentale differenza della borghesia tedesca rispetto a quella italiana:

> «Il rapporto con lo Stato era [...] per la borghesia dei due paesi un elemento centrale della propria identità e della propria posizione di potere. Mentre però la borghesia tedesca era stata 'colonizzata' dallo Stato monarchico-autoritario, per la borghesia italiana lo Stato rappresentava uno strumento di legittimazione e di difesa con il cui aiuto si poteva fissare il proprio posto e definire i confini della propria classe di appartenenza (diritto elettorale). La borghesia italiana era riuscita a colonizzare la monarchia e a impadronirsi dello Stato: la borghesia *era* lo Stato»[16].

Anche Meriggi sottolinea troppo l'aspetto autoritario del sistema politico prussiano-tedesco; nella sua interpretazione si tiene invece poco conto dell'elemento liberale, della "libertà esterna" come principio complementare. Resta tuttavia giusta la tesi di fondo che la borghesia prussiano-tedesca, diversamente da quella italiana, non dominava pervasivamente la società perché la nobiltà, insieme ai suoi bastioni costituiti dalla corte e dalla classe militare, ha continuato a esercitare un enorme influsso politico e sociale.

---

[14] OTTO HINTZE, *Machtpolitik und Regierungsverfassung*, in *Staat und Verfassung. Gesammelte Aufsätze,* hrsg. v. GERHARD OESTREICH mit einer Einleitung v. FRITZ HARTUNG, I, Göttingen 1962, pp. 424-456, qui p. 454.

[15] *Ibidem.*

[16] MARCO MERIGGI, *Italienisches und deutsches Bürgertum im Vergleich*, in JÜRGEN KOCKA-UTE FREVERT (Hgg.), *Bürgertum im 19. Jahrhundert*, I, München 1988, pp. 141-159, qui p. 157 (corsivo nell'originale).

Il sistema politico italiano risulta dunque "più borghese" sulla base della netta prevalenza del parlamento rispetto agli altri organi costituzionali[17], un fatto che ha al tempo stesso costituito uno dei principali problemi dell'Italia liberale. Paolo Farneti ha parlato della mancata "emancipazione" del sistema politico dalla società[18]. Cosa si intende? Secondo Stein Rokkan e Seymour M. Lipset, i teorici su cui si basa l'analisi di Farneti, i sistemi nazionali dei partiti nascono dal rispecchiamento delle linee del conflitto di classe (*cleavage structures*)[19]. In Italia – così afferma Farneti – è fallito questo processo di rispecchiamento, dato che sono rimasti fuori dal sistema liberale i contrasti tra Stato e Chiesa cattolica e tra imprenditori e movimento operaio. Il partito dominante dei maggiorenti liberali ha cercato di non trasformarsi in un moderno partito di massa, con un'organizzazione nazionale. Al contrario ha mirato a mantenere il proprio potere o escludendo i gruppi politici concorrenti o attirandoli nella propria orbita[20]. Di conseguenza, come ha già osservato Mosca, si sono tenute la burocrazia e la giustizia sotto il rigido controllo dei gruppi parlamentari dominanti, bloccando la differenziazione all'interno del sistema politico.

Ma neppure le élites aristocratico-borghesi prussiane erano interessate a lasciare la burocrazia sotto l'influsso parlamentare. Il concetto di "ceto borghese" non basta dunque a spiegare le due tipologie, a prima vista "pure", di uno Stato autoritario controllato dall'aristocrazia e di un sistema parlamentare dominato dalla borghesia.

---

[17] Per i dettagli sul progetto di una "società borghese" cfr. JÜRGEN KOCKA, *Bürgertum und Bürgerliche Gesellschaft im 19. Jahrhundert. Europäische Entwicklungen und deutsche Eigenarten*, in *Bürgertum…* cit., I, pp. 11-76, qui pp. 36 sg.

[18] PAOLO FARNETI, *Sistema politico e società civile. Saggi di teoria e ricerca politica*, Torino 1971, p. 117; tesi da ultimo confermata da FRANCO ANDREUCCI, *Social cleavages and the political system in late 19th-century Italy*, in *Neue Methoden der Analyse historischer Daten*, hrsg. v. HEINRICH BEST - HELMUT THOME, St. Katharinen 1991, pp. 305-313.

[19] Questo concetto è sviluppato sulla base della teoria parsoniana del sistema: cfr. STEIN ROKKAN, *Citizens, Elections, Parties*, Oslo 1970, p. 90 sg..; SEYMOUR M. LIPSET- STEIN ROKKAN, *Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments*, in SEYMOUR M.LIPSET, *Consensus and Conflict*, New Brunswick/N.J. 1985, pp. 113-185, qui p. 117.

[20] Sul fenomeno del trasformismo: UMBERTO ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana. Individualismo e assolutismo nello Stato liberale,* Bologna 1980; CARLO TULLIO ALTAN, *Populismo e trasformismo. Saggio sulle ideologie politiche italiane,* Milano 1989. Secondo Massimo L. Salvadori il sistema politico italiano era caratterizzato dalla particolarità di non permettere un'alternanza tra governo e opposizione senza che si mettesse a repentaglio l'intero sistema. Cfr. a tale proposito: MASSIMO L. SALVADORI, *Storia d'Italia e crisi di regime. Alle radici della politica italiana*, Bologna 1994.

Tuttavia la pretesa delle due élites di rappresentare modelli costituzionali "puri" ha avuto un riflesso quasi paradigmatico sulla storiografia. Così alle ottime interpretazioni del sistema parlamentare si è per molto tempo contrapposta in Italia una storiografia dell'amministrazione statale poco sviluppata[21]. Uno squilibrio che spiega anche la mancanza di analisi complessive del "sistema Italia" in grado di investigare, mettendoli in reciproco rapporto, il parlamento e l'amministrazione[22]. Infatti quando gli storici italiani hanno scoperto l'amministrazione come campo di studio, sono ben presto approdati a un orientamento dalla forte connotazione sociale[23].

La grande continuità e stabilità dei ministeri e degli altri organi amministrativi prussiani ha invece di certo contribuito alla finora scarsa presenza, nella storia dell'amministrazione tedesca, di studi esplicitamente incentrati sulle

---

[21] Così nelle prime rassegne storiografiche: GUIDO MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana. 1861-1993*, Bologna 1996, pp. 8 sgg.; ID., *Tendenze della storiografia sull'amministrazione italiana: gli studi sui ministeri e quelli sugli enti pubblici*, in JEV, 1 (1989), pp. 315-335; FRANCO VENTURINI, *Gli scritti sulla storia amministrativa*, in SABINO CASSESE, (a cura di), *L'amministrazione centrale*, Torino 1984, pp. 473-492.

[22] Una delle prime analisi è stata quella di ERNESTO RAGIONIERI, *Politica e amministrazione nella storia dell'Italia unita*, Bari 1967; vedi anche ALBERTO M. CARACCIOLO, *Stato e società civile. Problemi dell'unificazione italiana,* Torino 1972[2]. Questi studi critici di impronta marxista si proponevano in primo luogo di analizzare la scelta del sistema centralistico da parte dei fondatori dello Stato liberale e gli interessi ad essa sottesi. L'ampio dibattito intorno al modello centralistico ha assunto un ruolo centrale negli anni Settanta con ripercussioni sugli studi altrettanto positive di quelle prodotte dal dibattito sulla "via particolare" in Germania. Chi non condivideva la critica marxista alla fondazione di uno Stato liberal-autoritario ha fatto presente l'"arretratezza" sociale ed economica dell'Italia e l'"immaturità" della popolazione allo scopo di giustificare il comportamento delle élites, come ad esempio CARLO GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848-1948*, Roma-Bari 1992[10], pp. 116 sgg. Di recente si è elaborata la tesi secondo cui lo Stato centralistico italiano poteva esercitare di fatto un influsso solo molto limitato sulle province e il liberalismo imposto dall'alto con atteggiamento educativo vi è arrivato solo sotto forma di "impulsi di modernizzazione", cfr. RAFFAELE ROMANELLI*, Autogoverno, funzioni pubbliche, classi dirigenti locali. Un'indagine del 1869*, in «Passato e presente», 4 (1983), pp. 35-83; ID., *Il comando impossibile. Stato e società nell'Italia liberale*, Bologna 1988.

[23] Il primo importante lavoro in questo ambito è stato quello di Sabino Cassese sulla "meridionalizzazione" dell'amministrazione: SABINO CASSESE, *Questione amministrativa e questione meridionale*, Milano 1977. Per poter comprendere l'inquieto e "oscillante" sviluppo dell'amministrazione ministeriale, le ristrutturazioni e i cambiamenti di personale quasi annuali, occorre studiare il sistema politico, le caratteristiche specifiche della società italiana, come ad esempio il "familismo", la importanza predominante svolta dalla famiglia, dal clientelismo, e soprattutto la "questione meridionale". Cfr. SABINO CASSESE, *Il sistema…* cit., pp. 11 sgg.

strutture amministrative in rapporto con quelle sociali[24]. Predomina una storia sociale del personale amministrativo prussiano, una tradizione che affonda le sue radici nella lotta per il potere tra aristocrazia e borghesia nel corso dell'Ottocento e che è proseguita nei dibattiti sulla partecipazione delle élites tradizionali alla "via particolare" tedesca[25].

In Italia non c'è stato un conflitto tra aristocrazia e borghesia come in Prussia-Germania[26]. Qui la storiografia dell'amministrazione, orientata per molto tempo in senso principalmente storico-giuridico o storico-politico, ha scoperto solo tardi la metodologia sociologica. Tutto questo va visto anche sullo sfondo del diverso sviluppo della storiografia nei due paesi. Mentre a partire dai tardi anni Sessanta, la storiografia sociale tedesca, arricchita soprattutto dall'apporto anglo-americano e in antitesi con lo storicismo fino allora dominante, ha fatto largo ricorso a metodi analitico-strutturali, quella italiana, nata più tardi, è stata più fortemente influenzata dalla storiografia francese in cui dominavano piuttosto problematiche socio-culturali. Si potrebbe quasi dire che in Italia si è saltata la fase socio-strutturale, mentre in Germania è subentrata solo nei tardi anni Ottanta una svolta in senso "storico-culturale"[27]. L'influsso culturale francese si rivela anche negli studi italiani sull'ammministrazione: a differenza della Germania la storiografia sociale italiana dell'amministrazione si occupa di temi non ancora venuti alla ribalta in Germania, come ad esempio l'influsso dell'architettura e della lingua burocratica sulla mentalità dei funzionari[28].

---

[24] A titolo di esempio cfr. REINHART KOSELLECK, *Preußen zwischen Reform und Revolution. Allgemeines Landrecht, Verwaltung und soziale Bewegung von 1791 bis 1848,* München 1989 [ristampa della seconda ed. del 1975]; PAUL NOLTE, *Staatsbildung als Gesellschaftsreform: Politische Reformen in Preußen und den süddeutschen Staaten 1800-1820*, Frankfurt/M. - New York 1990.

[25] WOLFGANG SCHWENTKER, *Die alte und die neue Aristokratie. Zum Problem von Adel und bürgerlicher Elite in den deutschen Sozialwissenschaften (1900-1930),* in *Les Noblesses Européennes en XIXe siècle,* Rome, École française de Rome, 1988, pp. 659-681.

[26] Almeno l'aristocrazia italiana è uscita prima dalla scena politica, cfr. JENS PETERSEN*, Der italienische Adel 1861-1946,* in HANS-ULRICH WEHLER (Hg.), *Europäischer Adel 1750-1950,* Göttingen 1990, pp. 243-259. (GG. Sonderheft 13).

[27] Sulla "svolta storico-culturale" cfr. REINHARD SIEDER, *Sozialgeschichte auf dem Weg zu einer historischen Kulturwissenschaft?*, in GG 20 (1994), pp. 445-468; WOLFGANG HARDTWIG - HANS-ULRICH WEHLER (Hgg.), *Kulturgeschichte Heute*, Göttingen 1996; sulla storia della società e borghesia italiana con riguardo all'evoluzione tedesca cfr. RAFFAELE ROMANELLI, *Changing Perspectives in Historical Research*, in «Journal of Modern History», 63 (1991), pp. 717-739.

[28] Un esempio: GUIDO MELIS, *La cultura e il mondo degli impiegati*, in S. CASSESE (a cura di), *L'amministrazione centrale*, pp. 301-402.

La storiografia parlamentare della Prussia è rimasta per molto tempo all'ombra di quella dell'amministrazione[29]. Alla mitizzazione dell'efficienza dell'apparato statale sono state date diverse spiegazioni: da un lato si è di continuo sottolineato il ruolo della Chiesa nazionale protestante come motivo primo della particolare "fedeltà allo Stato" della popolazione[30]. Storici di orientamento marxista hanno evidenziato il nesso esistente in Prussia tra l'alleanza di Junker e lo Stato autoritario da un lato e la debolezza della società borghese dall'altro[31]. Ciò ha portato anche altri studiosi, come Max Weber, Eckart Kehr e Hans Rosenberg, a mettere al centro del loro interesse la burocrazia prussiana e non il parlamento[32]. Il parlamento prussiano ha attirato l'attenzione degli studiosi solo negli anni di contrasto tra il 1860 e il 1866, per poi lasciare la ribalta al Reichstag[33]. Quando, dopo il crollo della monarchia nel 1918, è stato introdotto

---

[29] Così anche lo studio di THOMAS KÜHNE, *Dreiklassenwahlrecht und Wahlkultur in Preußen 1867-1914. Landtagswahlen zwischen korporativer Tradition und politischem Massenmarkt*, Düsseldorf 1994, pp. 21 sgg.

[30] Cfr. le tesi classiche di ERNST TROELTSCH, *Naturrecht und Humanität in der Weltpolitik*, in ID., *Deutscher Geist und Westeuropa*, Tübingen 1925, pp. 3-27. Maggiormente articolati gli studi più recenti di FRANK M. KUHLEMANN, *Protestantismus und Politik. Deutsche Traditionen seit dem 16.Jahrhundert in vergleichender Perspektive*, in *Was ist Gesellschaftsgeschichte? Festschr. f. Hans-Ulrich Wehler*, München 1991, pp. 301-311; KLAUS E. POLLMANN, *Protestantismus und preußisch-deutscher Verfassungsstaat*, in *Staat und Gesellschaft im politischen Wandel. Beiträge zur Geschichte der modernen Welt,* hrsg. v. WERNER PÖLS, Stuttgart 1979, S. 280-301.

[31] Uno per tutti il libro di ALEXANDER ABUSCH, *Der Irrweg einer Nation. Ein Beitrag zum Verständnis deutscher Geschichte*, Berlin 1946

[32] Il modello di una moderna burocrazia elaborato da Max Weber deriva dall'idea di un'apparente "superiorità organizzativa" dell'amministrazione prussiana. Cfr. MAX WEBER, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen 1972 (Studienausgabe); TIBOR SÜLE, *Preußische Bürokratietradition*, Göttingen 1988, pp.11 sgg., nonché BERND WUNDER, *Zur Geschichte der deutschen Beamtenschaft 1945-1985. Literaturbericht*, in GG, 17 (1991), pp. 256-277, qui p. 260 sgg.; sul dibattito relativo agli storici critici nei confronti della Prussia cfr. HANS ROSENBERG, *Rückblick auf ein Historikerleben zwischen zwei Kulturen*, in ID., *Machteliten und Wirtschaftskonjunkturen*, Göttingen 1978, pp. 20 sgg.; HANS-ULRICH WEHLER, *Einleitung zu Eckart Kehr. Das Primat der Innenpolitik*, hrsg. v. HANS-ULRICH WEHLER, Berlin 1967, p. 21; ID., *Das deutsche Kaiserreich*, Göttingen, 1988^6, pp. 16 sg.

[33] HANS BOLDT, *Deutsche Verfassungsgeschichte,* II, *Von 1806 bis zur Gegenwart*, Frankfurt/M. 1990, p. 123. Sul dibattito, in parte molto acceso svoltosi specie negli anni Settanta, intorno a una possibile parlamentarizzazione del Reich cfr. DIETER LANGEWIESCHE, *Das deutsche Kaiserreich – Bemerkungen zur Diskussion über Parlamentarisierung und Demokratisierung Deutschlands*, in «Archiv für Sozialgeschichte», XIX (1979), pp. 628-642. La questione se il Reich tedesco fosse democratizzabile o meno rimarrà sempre aperta. Sembra esserci stato almeno tendenzialmente un rafforzamento del Reichstag: *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, hrsg. VON KURT G.A. JESERICH, HANS POHL, GEORG CHRISTIAN VON UNRUH*,* III, Stuttgart 1984, p. 118; ERNST RUDOLF HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, III, Stuttgart 1963, pp. 906 sg.

in Prussia e nel Reich il sistema parlamentare e dunque in un certo senso si è anche concessa ai servitori dello Stato una libertà interiore (ad esempio di orientamento, associazione e opinione), parti delle élites tradizionali hanno avviato una violenta campagna contro il nuovo assetto, rimproverando ai democratici al potere di corrompere la burocrazia prussiana.

Questa breve panoramica degli studi sul parlamento, l'amministrazione e le élites politiche in Italia e Prussia dimostra come una analisi comparativa dei sistemi politici e dei loro attori debba aspirare a restare aderente al rispettivo contesto e a bilanciare gli squilibri delle storiografie nazionali.

2. *Le metodologie*

Il presente confronto tra le élites italiana e prussiana si propone di indagare i rapporti reciproci tra le istituzioni statali e le società dei due paesi[34]. Secondo la terminologia di Charles Tilly si potrebbe definire questo procedimento una *variation-finding comparison*[35], espressione con cui Tilly intende «a comparison establishing a principle of variation in the character or intensity of a phenomenon having more than one form by examining systematic differences among istances»[36]. Quel che conta è dunque il contesto sociale che determina all'interno dei sistemi politici la particolare connotazione delle élites studiate[37]. Le istituzioni parlamento e amministrazione sono perciò analizzate non in modo isolato, ma nel rapporto con le strutture, le azioni e i pensieri delle élites sociali.

Il confronto contribuisce a correggere conclusioni errate, esagerazioni e lacune di un'indagine ristretta ai confini nazionali. Ad esempio nella storia della burocrazia italiana è di rado analizzato il nesso tra l'"inefficienza" dell'amministrazione, lo iato tra popolo e Stato e il difficile processo di formazione nazionale. Gli esempi della Prussia e della Francia dimostrano come le burocrazie, nate prima del processo di integrazione statale, abbiano conosciu-

---

[34] HANS-ULRICH WEHLER, *Einleitung*, in ID. (Hg.), *Geschichte und Soziologie*, Köln 1972, p. 24; vedi anche i saggi in HEINZ-GERHARD HAUPT - JÜRGEN KOCKA (Hgg.), *Geschichte und Vergleich*, Frankfurt/M. 1996.

[35] CHARLES TILLY, *Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons*, New York 1984, pp. 116-119.

[36] *Ibid.,* p. 116.

[37] THOMAS WELSKOPP, *Stolpersteine auf dem Königsweg. Methodenkritische Anmerkungen zum internationalen Vergleich in der Gesellschaftsgeschichte*, in «Archiv für Sozialgeschichte», 35 (1995), pp. 339-367.

to pochi problemi di accettazione[38]. In Italia invece la costruzione di un'amministrazione nazionale centralistica sulle macerie delle monarchie prenazionali (dotate di strutture in parte decentrate come nel Granducato di Toscana) ha coinciso con una profonda crisi di integrazione e formazione nazionale[39]. Dato questo sviluppo storico molto diverso e le altrettanto differenti condizioni geografiche, climatiche e sociali con cui si sono confrontate le amministrazioni dei due paesi, non si indagherà su quale burocrazia sia stata di fatto più "efficiente". Molto più interessante è la questione per quali ragioni il popolo italiano e prussiano abbiano avuto ciascuno un'idea tanto diversa dello Stato. Il confronto contribuisce a disboscare il groviglio di ipotesi interpretative nel campo della storia amministrativa dei due paesi e a mettere in evidenza fattori decisivi.

Vanno dunque da un lato affrontati problemi di storia della burocrazia, del diritto e della politica, e dall'altro tenute nel debito conto questioni storico-sociali. Ne discende che non basta un approccio di tipo puramente storico-strutturale. Per gettare un ponte verso la dimensione della piccola unità, dell'individuo, si sono scelti gruppi relativamente ristretti, ma rappresentativi grazie alla loro posizione.

Un problema del confronto è la possibilità di paragonare i concetti. Anche i linguaggi del diritto e dell'amministrazione, nonostante la loro origine comune (il latino ecclesiastico, il francese) e la storia dei loro rapporti, sono cresciuti in contesti culturali specifici e portano in sé mondi complessi di tradizioni ed esperienze[40]. D'altra parte il confronto offre l'opportunità – e questo è particolarmente importante in un campo di indagine tanto fortemente ideologizzato come è quello dello Stato e del suo personale – di gettare uno sguardo dietro gli assetti stabiliti e di metterne in evidenza le funzioni.

---

[38] Sui processi di integrazione statale vedi EUGENE WEBER, *Peasants into Frenchmen. The Modernization of Rural France, 1870-1914,* Stanford 1976; KOSELLECK, *Preußen…* cit.

[39] La scelta di procedere all'integrazione nel quadro di un sistema amministrativo centralistico o decentrato, dipende, come ha dimostrato Siegenthaler con l'esempio della Svizzera, soprattutto dal grado di capacità di convogliare il consenso sociale. Il confronto tra la Prussia/Germania e l'Italia conferma del tutto questa tesi. Cfr. HANSJÖRG SIEGENTHALER, *Supranationalität, Nationalismus und regionale Autonomie; Erfahrungen des schweizerischen Bundesstaates - Perspektiven der Europäischen Gemeinschaft*, in HEINRICH A. WINKLER - HARTMUT KAELBLE (Hgg.), *Nationalismus – Nationalitäten – Supranationalität*, Stuttgart 1993, pp. 309-333.

[40] REINHART KOSELLECK [et al.], *Drei bürgerliche Welten? Zur vergleichenden Semantik der bürgerlichen Gesellschaft in Deutschland, England und Frankreich*, in HANS-JÜRGEN PUHLE (Hg.), *Bürger in der Gesellschaft der Neuzeit,* Göttingen 1991, pp. 14-58, qui specie p. 22.

La decisione di scegliere come punto di partenza le problematiche e i compiti davanti a cui si sono trovati i due sistemi politici permette di poter mettere a confronto entrambe le società in modo più differenziato e dunque più concreto. Si presuppone un modello astratto non di società, ma di sistema politico, entro cui viene delineata la complessità delle élites sociali[41]. Il processo di integrazione, affrontato a partire dalla metà dell'Ottocento dagli Stati nazionali di formazione "tarda", è un problema comune tanto all'Italia quanto alla Prussia-Germania, diversi proprio in questo dai più antichi Stati nazionali europei quali l'Inghilterra, la Francia o la Spagna. Nei due paesi i problemi comparsi con la formazione dello Stato nazionale e l'industrializzazione si sono accavallati[42] venendo a compendiarsi nel concetto di "integrazione".

Con esso si intende l'inquadramento in una compagine statale di gruppi diversi dal punto di vista regionale, sociale, culturale e politico, più o meno separati uno dall'altro[43]. Al contrario del modello di Rokkan, incentrato sullo Stato nazionale, si pone qui l'accento sul processo della formazione dello Stato[44]. L'integrazione può perciò essere descritta come un problema di comunicazione tra un "centro" (immaginario o reale) e una "periferia" (località o gruppi posti lontano dal centro). Quanto più si osservano le regole concordate, tanto più efficace risulta la comunicazione tra le due sfere. Il centro ottiene il riconoscimento della periferia in virtù del potere detenuto e della rispondenza ai bisogni di quest'ultima. L'integrazione non è dunque un processo lineare in grado di chiudersi a una certa data. È di norma continuamente interrotto o disturbato da fasi di disgregazione. Se ad esempio si prende come metro la partecipazione alle elezioni, l'integrazione cresce tra il 1860 e il

---

[41] HANS-JÜRGEN PUHLE, *Theorien in der Praxis des vergleichenden Historikers*, in JÜRGEN KOCKA - THOMAS NIPPERDEY (Hgg.), *Theorie und Erzählung in der Geschichte*, München 1979, pp. 119-136; JÜRGEN KOCKA, *Probleme einer europäischen Geschichte in komparativer Absicht*, in ID., *Geschichte und Aufklärung*, Göttingen 1989, pp. 21-28.

[42] Così già DIETER GROH, *Negative Integration und revolutionärer Attentismus*, Frankfurt/M. 1974, p. 21

[43] Per una più concreta definizione del concetto vedi Cap. I.1 con le relative note.

[44] STEIN ROKKAN, *Die vergleichende Analyse der Staaten- und Nationenbildung: Modelle und Methoden*, in *Theorien des sozialen Wandels*, hrsg. von WOLFGANG ZAPF, Köln 1969, pp. 228-252. Diversamente da questo studioso, il processo di formazione dello Stato, o meglio la costruzione del sistema politico da parte delle élites è visto come integrazione. Non si affronta il problema della "penetrazione" che Rokkan distingue si configura come "integrazione". Non ritengo possibile parlare della creazione di una burocrazia "razionale" in Italia.

1914[45]. La prima guerra mondiale accelera il processo di politicizzazione della società al punto da condurre a una crisi del modello statale antecedente la guerra.

Nel Reich tedesco articolato in senso federale la Prussia, "Stato membro" egemone, si è accollata il compito principale dell'integrazione, dato che il Reich disponeva all'inizio solo di una rudimentale amministrazione centrale[46]. Tuttavia è importante tener presente il reciproco influsso tra Stato nazionale tedesco e Stato membro Prussia. Anche la Prussia ha tratto profitto dalle spinte integrative presenti a livello di Reich. Tuttavia il confronto è qui volutamente tra la Prussia, Stato-modello e Stato-parte del Reich, e lo Stato nazionale italiano. Fondamentale per la scelta della Prussia è stato il particolare interesse che il presente studio dedica al rapporto tra le carriere delle élites statali e la struttura amministrativa. A differenza del Reich e in analogia con l'Italia, il dicastero prussiano dell'Interno era articolato in organi locali, intermedi e centrali. Solo questa somiglianza tra le strutture amministrative dei due paesi permette il confronto delle rispettive élites statali. L'obiettivo è già quello formulato da Benedetto Croce nel 1923:

> «Si tratta invece, in istoria, di vedere se presso un dato popolo e in un dato periodo ci sia stata o no una classe dirigente; o meglio [...], quale sia stata la coesione, la persistenza, il vigore e la fisionomia, ossia le idee e i sentimenti e le conseguenti azioni, di quella classe»[47].

Per poter raggiungere questo fine occorrono, oltre a problematiche affini,

---

[45] Alla prima elezione per la Camera dei deputati del Regno d'Italia hanno preso parte meno di 240.000 uomini, cioè all'incirca l'1% della popolazione. Nel 1921, alle ultime elezioni libere, hanno partecipato 6,6 milioni di elettori maschi, cioè circa il 15% della popolazione. CARLO GHISALBERTI, *Storia costituzionale*...cit., Appendice, tab. 2. In Prussia l'evoluzione è stata meno vistosa: alle elezioni del Landtag la partecipazione è rimasta bassa, senza sostaziali modifiche tra il 1866 (30,4%) e il 1913 (32,7%). La partecipazione alle elezioni per il Reichstag evidenzia invece una chiara tendenza: qui nel 1871 solo il 48,7 % dei prussiani aventi diritto di voto ha esercitato tale diritto, mentre nel 1912 sono già l'84,5%. Le cifre in GERHARD A. RITTER, *Wahlgeschichtliches Arbeitsbuch*, München 1980, pp. 83, 142 sg. Sul fenomeno di una "radicale politicizzazione" in Prussia cfr. KÜHNE, *Dreiklassenwahlrecht*... cit., pp. 32 sgg.

[46] WOLFGANG FROTSCHER, *Die eigenen Angelegenheiten der Bundesstaaten*, in *Deutsche Verwaltungsgeschichte*... cit., pp. 407-434; HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte*... cit., III, pp. 833 sgg.

[47] BENEDETTO CROCE, *Recensione a Gaetano Mosca, Elementi di scienza politica*, in «La critica», XXI (1923), pp. 374-378.

anche unità di studio confrontabili. Per questa ragione non vengono semplicemente messi a confronto funzionari e politici dei due paesi, ma un gruppo da me definito élite statale[48]. Di essa fanno parte quei personaggi incaricati di dirigere l'amministrazione centrale dello Stato e di prendere dunque decisioni a livello di raccordo tra parlamento e amministrazione. In concreto, si tratta di tutti i ministri, (sotto)segretari o segretari generali e direttori generali, dunque di una élite di carica[49]. Agli uffici menzionati sono però legate anche certe funzioni, fissate in modo quasi uguale per i due paesi: nell'ambito della direzione ministeriale[50], in cui rientrano i tre massimi gradi appena nominati, si sovrintende, coordina e controlla l'elaborazione, l'attuazione e la sorveglianza delle leggi[51].

Il presente studio si limita al personale dirigente dei Ministeri dell'interno, della giustizia e della pubblica istruzione. Questa limitazione ha motivi contenutistici e metodologici: si analizza quella parte delle élites statali in cui emerge con particolare chiarezza la differenza tra i due sistemi politici. È il caso dei suddetti dicasteri centrali dato che non sottostavano a livello istituzionale,

---

[48] Il concetto "élite statale" (*élite étatique*) è stato impiegato anche da Christophe Charle per un gruppo analogo, includente politici e funzionari amministrativi, allo scopo di evitare di invischiarsi in una distinzione di tipo soprattutto ideologico: "Par élites étatiques, j'entendrai ici, contrairement à la distinction classique de l'histoire ou de la science politique, le groupe constitué par les individus participant au processus de décision politique que leur statut officiel soit celui d'hommes politiques ou de hauts fonctionnaires. Tout plaide apparemment pour l'usage courant inverse: aussi bien l'idéologie du service public et de la continuité de l'Etat que l'idéologie, d'origine révolutionnaire, de la représentation nationale". Citato da CHRISTOPHE CHARLE, *Les élites étatiques en France, XIXe-XXe siècles* in *L'état, le souverain, la finance et le social,* éd. par. BRUNO THÉRET, Paris 1995. Anche Ralph Miliband parla di "state elites", senza però delimitare chiaramente il gruppo cos denominato: cfr. RALPH MILIBAND*, The State System and the State Elite*, in *Power in Modern Societies,* ed. by. MARVIN E. OLSEN and MARTIN N. MARGER, Boulder/Col. 1993, pp. 277-294.

[49] Sul problema dell'"élite di carica" cfr. STEFAN HRADIL, *Die Erforschung der Macht. Eine Übersicht über die empirische Ermittlung von Machtverteilungen durch die Sozialwissenschaften*, Stuttgart 1980, pp. 63 sgg., 96 sgg.

[50] Il concetto "ambito di direzione" si trova in GÜNTHER SCHMIDT - HUBERT TREIBER, *Bürokratie und Politik. Zur Struktur und Funktion der Ministerialbürokratie in der BRD,* München 1975, pp. 122 sgg.

[51] Per l'Italia cfr. NICOLA PICELLA, *L'organizzazione della amministrazione centrale*, in *Cento anni di amministrazione pubblica in Italia,* numero speciale di «Amministrazione civile», 1961, pp. 129-144; R. PORRINI, *I ministeri*, in VITTORIO EMANUELE ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di Diritto amministrativo*, Milano 1900, pp. 610 sgg. Per la Prussia cfr. *Grundriß zur deutschen Verwaltungsgeschichte 1815-1945.* Reihe A: *Preußen*, hrsg. v. WALTHER HUBATSCH, Bd. XII, Teil A: *Preußische Zentralbehörden,* bearb. v. FRIEDRICH WILHELM WEHRSTEDT, Marburg/Lahn 1978; *Deutsche Verwaltungsgeschichte…* cit., III; HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte…* cit., III, pp. 64 sgg.

come la diplomazia e la classe militare, alle prerogative della corona, ma erano dominati in Italia dai parlamentari e in Prussia dai funzionari[52].

Quali erano i compiti dei tre ministeri esaminati? L'Interno era in entrambi gli Stati il ministero più ampio e più "politico". Abbracciava quelle branche dell'amministrazione che non cadevano nella competenza di ministeri speciali. Nella sua sfera rientrava tra l'altro la polizia (sicurezza interna), a cui si aggiunse, nel corso del tempo, anche il settore della salute pubblica, e il controllo delle amministrazioni provinciali e (in misura limitata) comunali[53]. I Ministeri della pubblica istruzione e della giustizia erano invece più "tecnici" e perlopiù diretti da persone del settore, spesso da professori universitari o giudici. L'Interno era invece in teoria aperto a ogni politico o funzionario. A questi ministeri erano subordinati specifici settori: la giustizia, le carceri, l'università, la scuola. Anche questo vale per entrambi gli Stati. Un'eccezione è costituita soltanto dall'amministrazione del culto che in Prussia era prerogativa del Ministero della pubblica istruzione (propriamente "Ministero degli affari religiosi, dell'istruzione e delle questioni sanitarie"), mentre in Italia del Ministero della giustizia. In Prussia per la vicinanza della Chiesa protestante allo Stato il Ministero fungeva anche da organo di vigilanza. Tali dicasteri avevano in comune la fondamentale funzione di realizzare il processo "interno" di formazione dello Stato: presiedevano all'inserimento dei nuovi territori nella compagine statale (Interno), alla costruzione di un sistema unitario scolastico e universitario (Pubblica istruzione) nonché giudiziario e carcerario (Giustizia).

Al centro dell'indagine troviamo dunque uomini a cui era in primo luogo affidato il compito di risolvere i problemi di integrazione e di legittimazione dello Stato. Il gruppo scelto era al tempo stesso attore e prodotto del rispettivo sistema statale.

Il concetto di élite è una costruzione degli storici, dato che non si tratta di una denominazione data dagli stessi interessati o di un termine coevo. Essa rappresentava però simbolicamente all'epoca una categoria unitaria. Comprendeva quei rappresentanti maschili che davano volto e corpo al concetto astratto di Stato[54]. A tutt'oggi portano ancora il loro nome importanti strade, piazze ed

---

[52] Le fonti e gli studi sulla storia dei Ministeri delle finanze, dei Lavori pubblici e del Tesoro sono talmente lacunosi che si è dovuto rinunciare a includere tale settori nel presente studio.

[53] Il Ministero dell'interno del Reich si occupava, a differenza di quello prussiano, soprattutto di questioni costituzionali, aveva dunque una funzione del tutto diversa da quello del suo omologo italiano.

[54] Era opinione comune che le donne dovessero restare escluse dagli uffici di rappresentanza dello Stato. Nel periodo in questione esse si battevano innanzi tutto per il diritto di voto. UTE

edifici pubblici delle capitali[55]. Questo studio non si occupa però degli atti, dei progetti di riforma e delle decisioni di questi "grandi uomini", ma li analizza come gruppo sociale.

3. *Il percorso della ricerca*

Una biografia comparativa delle élites italiana e prussiana si articola in tre campi di indagine: innanzi tutto la ricostruzione della rispettiva provenienza sociale e regionale, in secondo luogo l'illustrazione delle carriere dei singoli interessati. A questi due ambiti è connesso un terzo, incentrato sull'analisi della identità che tale categoria si attribuisce ufficialmente come gruppo collettivo. Questo saggio vuole dunque porsi come il tentativo di avvicinarsi a un problema teorico e metodologico delle scienze sociali non ancora arrivato a soluzione: la sintesi di analisi socio-strutturali e culturali. Da qualche tempo la biografia collettiva è considerata un approccio praticabile per fondere dal punto di vista metodologico strategie di ricerca "oggettivizzanti" e "soggettivizzanti"[56]. Pierre Bourdieu ha cercato di affrontare il problema della dicotomia struttura - cultura[57]. Alcuni suoi concetti e idee verranno utilizzati nel presente studio, per avviare almeno il tentativo di mettere in reciproco rapporto strutture, personale e cultura del ristretto ceto dirigente dei tre ministeri sopra menzionati.

Secondo il modello di Bourdieu la società va intesa come un'area in cui la posizione sociale degli attori è determinata dalla struttura del capitale da essi

---

FREVERT, "*Unser Staat ist männlichen Geschlechts*", in *"Mann und Weib, und Weib und Mann". Geschlechter-Differenzen in der Moderne*, München 1995, pp. 61-132.

[55] Questo vale però più per Roma che per Berlino. Lo Stato prussiano, come è noto, è stato abolito nel 1945, e molte strade e piazze hanno assunto i nomi di esponenti politici democratici, socialdemocratici e comunisti. Ma specie a Berlino-Zehlendorf si trovano moltissime strade con nomi di ex ministri o direttori generali prussiani. In Italia la situazione è diversa, dato che la sua storia è caratterizzata da una maggiore continuità e dunque vista con occhi meno critici.: i cambiamenti di strade e piazze sono pertanto molto più rari.

[56] WILHELM H. SCHRÖDER, *Kollektive Biographien in der historischen Sozialforschung: Eine Einführung*, in ID. (Hg.), *Lebenslauf und Geschichte. Zum Einsatz von kollektiven Biographien in der Sozialforschung*, Stuttgart 1985, pp. 7-17. Simile nell'argomentazione e con molti esempi: HEINZ-GERHARD HAUPT, *Männliche und weibliche Berufskarrieren im deutschen Bürgertum in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Zum Verhältnis von Klasse und Geschlecht*, in GG, 18 (1992), pp. 143-160.

[57] INGRID GILCHER-HOLTEY, *Kulturelle und symbolische Praktiken: das Unternehmen Pierre Bourdieu*, in HARDTWIG-WEHLER (Hgg.), *Kulturgeschichte Heute…,* cit., pp. 111-130.

detenuta (capitale economico, culturale e sociale) e dal suo volume (quantità complessiva di capitale)[58]. Con capitale economico si intende il possesso misurabile in termini monetari (possedimenti, patrimoni, ecc.); per capitale culturale un capitale legato alla persona sotto forma di grado di istruzione, ma anche di comportamento; per capitale sociale infine una sorta di credito sociale o di anticipo di fiducia dovuto al far parte di un gruppo (famiglia, nobiltà, associazione) all'interno di una rete di rapporti[59]. Ogni attore, dotato del capitale ereditato dalla famiglia, intraprende una carriera. Fondamentale per il consolidamento e la riconferma della posizione nell'area sociale è l'*habitus* (lingua, vestiti, relazioni interpersonali, ecc.) di un individuo[60]. In un'ottica simile a quella di Bourdieu, già Gaetano Mosca aveva affermato che il reclutamento delle élites è in rapporto con gli orientamenti ideologici e culturali: ciò che egli definisce le "regole meccaniche della promozione". Il superiore che deve giudicare dell'operato dei suoi sottoposti "apprezzerà maggiormente [...] quelle qualità intellettuali e morali che egli stesso possiede"[61]. Mentre l'approccio teorico-

---

[58] Cfr. Pierre Bourdieu, *La distinction. Critique sociale du jugement,* Paris 1979, pp. 128 sgg.; Id, *Leçon sur la leçon*, Paris 1982, pp. 10 sgg. Un riuscito esempio dell'applicazione del modello di Bourdieu allo studio di una élite è Hilke Rebenstorf, *Die politische Klasse. Eine Rekonstruktion mit Hilfe des Klassenmodells von Pierre Bourdieu*, Frankfurt/M.- New York 1995.

[59] Pierre Bourdieu*, Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital*, *soziales Kapital*, in Id.., *Die verborgenen Mechanismen der Macht*, Hamburg 1992, pp. 49-79 (trad. ted. dell'originale francese *Choses dites*, Paris, Les Editions de Minuit, 1987).

[60] Si intende con ciò la capacità di un attore di dimostrare con atti simbolici la propria posizione sociale nella prassi culturale, nel quotidiano. L'*habitus* dipende dal capitale dell'individuo, ma contribuisce anche a formarlo: per dirla con Marx, la sovrastruttura influenza dunque anche la base ovvero la consapevolezza determina anche l'essere. Secondo Bourdieu vengono a costituirsi nella prassi culturale le classi. Cfr. a tale proposito *La distiction...* cit., pp. 109 sgg. Cfr. la critica di Bourdieu del "semilogismo" culturalistico espressa nella seguente citazione: "Esso riduce gli scambi sociali a fenomeni di comunicazione e ignora il fatto brutale della riducibilità del tutto all'economia" (Pierre Bourdieu, *Die verborgenen Mechanismen der Macht*, p. 71).

[61] Mosca, *La classe politica...* cit., p. 202. Del modello di Bourdieu si critica spesso il fatto che esso sottolineerebbe troppo l'effetto riproduttivo e non riuscirebbe a spiegare i mutamenti, la mobilità sociale. Un tale modello sarebbe inadatto per gli storici, se essi hanno come compito quello di spiegare i cambiamenti e le trasformazioni. Il pericolo, a mio avviso, non esiste, se si sfruttano le potenzialità che tale modello ha in sé rispetto a una visione deterministica. Sulla critica a Bourdieu cfr. Veit M. Bader, *Kollektives Handeln: Protheorie sozialer Ungleichheit und kollektiven Handelns*, parte II, Opladen 1991, pp. 99 sgg. Più in dettaglio: Klaus Eder (Hg.), *Klassenlage, Lebensstil und kulturelle Praxis. Theoretische und empirische Beiträge zur Auseinandersetzung mit Pierre Bourdieus Klassentheorie*, Frankfurt/M. 1989.

sistematico serve a chiarire nell'esame delle élites statali l'aspetto di volta in volta funzionale, i concetti di Bourdieu verranno impiegati per analizzare anche la componente sociale.

L'esame della composizione regionale e sociale dei funzionari statali è finalizzato a dimostrare quale ampio influsso certi gruppi sociali e regionali (nobiltà/borghesia, ceti professionali) abbiano avuto sullo Stato e fino a che punto altre categorie risultino integrate nel sistema statale, in altre parole quale tipo di capitale ereditato sia importante nell'intraprendere una carriera politica o burocratica. Presupposto di uno Stato moderno emancipato dalle pastoie della società divisa in classi e avviato a una sempre più spiccata diversificazione è che l'apparato statale non venga più monopolizzato da gruppi specifici, ad esempio dalla nobiltà di nascita. A questo mira l'introduzione del criterio meritocratico (esami) e la creazione di un sistema scolastico controllato dallo Stato, un fatto che non può non condurre almeno in linea di principio a un'apertura sociale dell'apparato stesso. Lo studio del sistema di reclutamento permette dunque da un lato deduzioni sul tipo delle strutture burocratiche e politiche e riflette dall'altro le strategie di riproduzione dei gruppi sociali.

Le carriere sono analizzate sotto due profili: in primo luogo esse vengono ricostruite alla luce delle qualità e dei tipi di capitale che hanno avuto rilevanza per l'ascesa ai vertici dello Stato. In secondo luogo viene analizzato il percorso (durata, fasi) delle carriere. I risultati di queste indagini si fondano su informazioni desunte dagli studi, dalla professione, dal prestigio personale e dal capitale sociale (interrelazioni) del gruppo oggetto di analisi e servono a ricostruire il modello-tipo di carriera delle diverse categorie. Esso dipende in larga parte dalle strutture istituzionali, ad esempio dal livello del sistema scolastico e dalle tradizioni e forme adottate dall'amministrazione (centralismo e decentramento) e dalla politica (parlamentarismo/diritto di voto). Giocano qui un ruolo importante processi secolari come la razionalizzazione dello Stato, la burocratizzazione e professionalizzazione delle élites amministrative e politiche. Ma emerge anche il grado di autonomia raggiunto dagli esponenti della società borghese nel tentativo di articolare i propri interessi rispetto allo Stato. Sta qui dunque in primo piano la questione della diversificazione del sistema politico in sistemi parziali, per quel che riguarda sia la differenziazione dei ruoli dei funzionari statali (professionalizzazione) che i mutamenti istituzionali. Vengono inoltre studiate le carriere sociali, la capacità degli interessati di acquisire e ampliare il capitale sociale e culturale.

Il terzo campo di indagine si incentra sulla identità che le élites si attribuiscono ufficialmente. Si tratta di analizzare il contenuto di testi ufficiali (necrologi, discorsi), pubblicati in certe ricorrenze (morte, promozioni) e che scandi-

scono la carriera dei membri dell'élite statale. Una precisa analisi di questi testi informa sulla concezione che ha di sé l'intero gruppo, dato che si tratta di costruzioni biografiche che utilizzano dati personali e caratteristiche individuali solo come punti di riferimento per delineare una carriera tipo. Se si confrontano questi testi stilizzati e idealizzati con i documenti di servizio, ad esempio le valutazioni dei superiori, risulta chiaro quanto la cultura ovvero il linguaggio come "produzione sensoriale" (Bo Stråth) influenzi le strutture sociali, nella fattispecie la composizione delle élites[62]. Nella cultura dell'élite statale si rivela da un lato la sua aspirazione ad acquisire una identità come gruppo sociale, a delimitare cioè la propria area di appartenenza, dall'altro si coglie quanto il rispettivo sistema politico abbia elaborato uno schema superiore di norme e valori valido per i due settori (politica e amministrazione).

Per poter meglio descrivere la trasformazione delle élites statali, esse sono state suddivise in tre distinti raggruppamenti ("generazioni amministrative").

L'indagine inizia per la Prussia con il 1860, quando le guerre di indipendenza in Italia ripropongono all'attenzione tedesca la "questione nazionale". La biografia collettiva dell'élite statale italiana comincia con il 1° gennaio 1861, data in cui intraprende i suoi lavori il primo governo "nazionale".

Il primo periodo, che arriva fino al 1890, si dipana in Italia attraverso la consueta instabilità politica. Ma tra il 1888 e il 1891 avvengono profondi mutamenti istituzionali: la riforma dell'amministrazione varata dal presidente del Consiglio Crispi trasforma le strutture ministeriali, segnando una chiara svolta all'interno delle stesse élites statali[63]. Per la Prussia il 1890 significa la fine dell'età bismarckiana.

La terza generazione amministrativa, le élites statali che hanno prestato servizio nell'epoca compresa tra i rivolgimenti politici del 1918/1922 e il 1930, è stata inclusa nell'indagine come metro di riferimento per far emergere con maggior chiarezza il contrasto con i sistemi politici del periodo anteguerra. Le nuove élites, democratica o fascista, e il grado di continuità o di rottura non

---

[62] La definizione di Bo Stråth è nata nel gruppo di ricerca DISCO II (Democratisation in Scandinavia in Comparison) e si distingue dalla definizione di cultura di E. P. Thompson, incentrata sul concetto di esperienza (*experience*). "Culture" è qui definita "the production of meaning by means of language and symbols". Cfr. *Introduction. Production of Meaning, Construction of Class Identities, and Social Change*, in *Language and the Construction of Class Identities. The Struggle for Discoursive Power in Social Organisation: Scandinavia and Germany after 1800*, ed. by Bo Stråth, Gothenburg 1990, pp. 1-23, qui p. 1.

[63] Vedi più avanti, Capitolo II.2.

sono dunque analizzate di per sé, ma in rapporto ai gruppi che hanno rimpiazzato. L'indagine si conclude con il 1930, anno in cui termina la cosiddetta "falsa" stabilizzazione post-bellica.

4. *Le fonti*

Come la ricerca storica nei due paesi ha preso direzioni diverse, così anche le fonti relative alle élites hanno seguito filoni divergenti.

Prima di reperire la documentazione, si sono dovuti individuare i funzionari oggetto d'esame. A tal scopo si sono utilizzati i repertori ufficiali, per l'Italia *Il Calendario del Regno d'Italia,* per la Prussia l'*Handbuch für den königlich preussischen Hof und Staat.* Per il reperimento delle informazioni biografiche si sono usati tre tipi di materiali: in primo luogo fonti manoscritte, soprattutto fascicoli personali, altri documenti ministeriali e materiale non ufficiale (lettere, elenchi di membri di associazioni), in secondo luogo fonti coeve a stampa (repertori biografici, memorie), e infine opere biografiche o inerenti all'argomento[64].

I fascicoli personali dei ministeri sono le fonti più importanti per ricostruire l'origine, la carriera e l'identità collettiva dei funzionari al vertice dello Stato. Purtroppo entrambi i paesi conservano queste fonti in modo non integrale. Nell'Archivio centrale dello Stato (ACS) di Roma sono presenti fino al 1881 i fascicoli personali dei magistrati e degli alti funzionari dell'amministrazione giudiziaria, nonché quelli dei Ministeri dell'interno e della pubblica istruzione[65]. Fascicoli personali di alcuni alti funzionari dell'Interno si trovano nell'archivio di deposito degli organi produttori[66]. Anche altri fondi archivistici

---

64 Qui di seguito vengono indicati solo le fonti più importanti. Indicazioni più precise sulle fonti utilizzate si trovano in Appendice e nel testo.

65 Per il Ministero di giustizia: ACS, *Ministero di Grazia, Giustizia e Culti, Magistrati,* versamento I (1860-1905) e versamento II (dal 1906); per il Ministero dell'interno, ACS, *Ministero dell'interno, Personale fuori servizio*, versamento 1930 (riservato) e versamento 1947 (ordinario); per il Ministero della pubblica istruzione: ACS, *Ministero della Pubblica Istruzione, Fascicoli personali 1861-81.*

66 Secondo la legge archivistica italiana questa documentazione avrebbe dovuto essere già da tempo versata all'Archivio centrale dello Stato. Con la motivazione che gli atti in questione (in gran parte dell'Ottocento) sarebbero ancora necessari all'amministrazione attiva, se ne è sempre rifiutato il versamento. Essi sono dunque conservati nella sede del Ministero dell'interno, il Palazzo Viminale, nei pressi della Stazione Termini. L'esatta indicazione archivistica del fondo è *Archivio di deposito del Ministero dell'Interno, Direzione generale per l'amministrazione generale e per gli affari del personale, Registri di matricola del personale*.

contengono informazioni su singole persone[67]. Interessante è anche l'utilizzazione degli elenchi dei membri appartenenti alla massoneria, conservati nell'archivio del Grande Oriente d'Italia[68].

Documenti sulla storia dei ministeri prussiani si trovano nel Zentrales Staatsarchiv di Berlin-Dahlem. Purtroppo a causa della guerra i fascicoli personali sono ancora più rari che in Italia. Si trovano però notizie sul personale di alto rango in diversi altri fondi[69].

Tra le fonti a stampa utilizzate si trovano pubblicazioni ufficiali e non ufficiali coeve, anteriori al 1945. Lo studio si basa in gran parte su questo materiale, la cui ricchezza ha consentito di compensare le lacune della documentazione archivistica relative specialmente alla Prussia. Il «Preussische Staats-Anzeiger» (dal 1871 «Deutscher Reichs-und Preussischer Staats-Anzeiger») contiene numerose informazioni personali nelle rubriche "Provvedimenti relativi al personale" e nella cosiddetta "Parte non ufficiale" (vedi qui soprattutto i necrologi)[70]. Di particolare ausilio sono stati inoltre per la Prussia e la Germania gli ottimi repertori biografici coevi non ufficiali[71]. Non esiste materiale analogo per l'Italia. Qui si è dovuto ricorrere a opere con indicazioni lacunose o errate[72]. Una ragione di questa lacuna sta probabilmente nella maggiore

---

67 I più importanti sono: le raccolte di lettere dei ministri Francesco Borgatti (ACS, *Carte Borgatti,* bb. 1 e 2 [funzionari del Ministero della giustizia, 1866]; Francesco Crispi (ACS, *Carte Crispi - Roma)* e Bettino Ricasoli, (ACS, *Carte Ricasoli, Fondo Bastogi* e *Fondo Bianchi*).

68 Grande Oriente d'Italia, Palazzo Giustiniani, Roma.

69 Il fondo *Merseburg* contiene sotto la classifica 77 (Ministero dell'interno) pochi atti personali (2.451) di alti funzionari del periodo dal 1840 al 1939, peraltro non appartenenti al solo dicastero dell'Interno. Più ricca, anche se altrettanto incompleta, la classifica 125 (Commissione di esame per alti funzionari) che contiene appunto gli atti relativi agli esami sostenuti dai candidati. Si è potuto integrare tale materiale con la classifica 90 del fondo *Dahlem*: questa raccolta di atti (Staatsministerium) include anche una serie riguardante specialmente il personale di grado elevato di singoli ministeri.

70 MARTIN SCHUMACHER, *Zur Einführung*, in *Weimar-Index Deutscher Reichsanzeiger und Preussischer Staatsanzeiger,* regg. 1918-33, Düsseldorf 1988, pp. 9 sgg. Più in dettaglio sui necrologi: Capitolo II, paragrafo 3.

71 Tra essi vanno in particolare menzionati: *Die Allgemeine Deutsche Biographie* (ADB), *Das Deutsche Biographische Jahrbuch / Deutscher Nekrolog* (DBJB), *"Wer ist's?"*; esiste una raccolta di diversissime biografie in microfiches: il *Deutsches Biographisches Archiv* (DBA).

72 La più importantre è il repertorio in tre volumi di ALBERTO MALATESTA, *Ministri, deputati e senatori*, Milano 1940-42. Ci sono inoltre alcune pubblicazioni anteriori, realtive soprattutto a parlamentari; esiste infine una biografia ufficiale dei membri del Consiglio di Stato, edita per il centario di questa istituzione: CORRADO ZOLI, *Il Consiglio di Stato. Studi in occasione del Centenario*, voll. 3, Roma 1932.

mobilità della società prussiana rispetto a quella italiana più radicata nel territorio: con la mobilità geografica aumenta l'esigenza da parte dell'"alta società" di repertori di funzionari sovraregionali.

Importanti per entrambi i paesi, specie per quel che riguarda i meccanismi di reclutamento e la "visione da dietro le quinte", sono le biografie e le memorie di singoli politici e funzionari. Si sono infine consultati i dizionari e i lessici biografici[73].

Lo studio si articola in tre capitoli. Nel primo è brevemente tratteggiato il quadro istituzionale e sociale in cui si sono svolte le carriere delle élites statali. I sistemi politici vengono analizzati come opposti modelli di organizzazione istituzionale e sociale nella presentazione dei loro protagonisti e nella loro realtà storica. Un breve *excursus* è dedicato al coevo dibattito italiano sui modelli esteri di riferimento, che consente anche di gettare uno sguardo sulla storia dei rapporti con la Prussia-Germania.

Il fulcro del presente saggio è costituito dai capitoli II e III, in cui vengono analizzate dettagliatamente le biografie collettive di due "generazioni amministrtive" dal 1860-61 al crollo dell'asssetto politico anteguerra (1918-22). I diversi paragrafi studiano le élites statali dal punto di vista dell'origine sociale e regionale, della formazione universitaria e professionale, della carriera-tipo e dell'identità collettiva.

Le considerazioni finali espongono i risultati della ricerca e delineano un quadro del periodo fino al 1930.

---

[73] Per la Prussia soprattutto la *Neue Deutsche Biographie* (NDB), Berlin 1953 e anni seguenti e la *Altpreußische Biographie,* vol. I, Königsberg 1941; voll. II-III, Marburg 1967-1975*;* per l'Italia il *Dizionario Biografico Italiano*, Roma 1960 e anni seguenti (DBI) e AMEDEO MOSCATI, *I ministri del Regno d'Italia*, voll. 5, Roma 1955-1966.

I

Il quadro istituzionale e sociale: costituzione, amministrazione, élités e legittimazione statale nell'Italia liberale e nella Prussia conservatrice (1848-1918/22)

Con il concetto di "integrazione" Rudolf Smend ha distinto nello Stato la sfera "politica" dal lato "tecnico" dell'amministrazione. Di conseguenza «il governo si configura come elemento che ricade nella sfera della politica, quella cioè in cui lo Stato stabilisce e afferma se stesso e il proprio carattere, mentre l'amministrazione si presenta come il campo in cui lo Stato ottempera ad altri scopi o crea solo i mezzi tecnici per le sue funzioni politiche»[1]. Smend ne deduce che «la teoria dell'integrazione statale come prodotto della costituzione e dei fattori che ne sono alla base si presta a fornire un generale *tertium comparationis* per una dottrina comparativa delle forme statuali»[2]. Confrontare le élites dei due paesi significa dunque interrogarsi sulle forme statali che vengono descritte (I.1) prima come opposti modelli ideali di soluzione al problema dell'integrazione (I.2) e poi come sistemi politici nella loro rispettiva realtà storica (I.3). In un *excursus* (I.4) verrà infine delineato il coevo dibattito italiano sulla Prussia-Germania come Stato autoritario. Sulla base di questo dibattito si possono definire alcuni fattori di politica estera e interna che hanno influenzato la classe dirigente italiana e il suo rapporto con lo Stato nell'epoca esaminata.

---

[1] RUDOLF SMEND, *Die politische Gewalt im Verfassungsstaat*, in *Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze*, Berlin 1955, pp. 68-88, qui p.79.

[2] *Ibid.,* p. 88. Sulla sua teoria dell'integrazione vedi anche ID., *Verfassung und Verfassungsrecht*, München, Leipzig 1928, qui specie pp. 18 sgg. ("Begriff I"), pp. 42 sgg. ("Herrschaft als allgemeine Form funktioneller I").

1. *Una problematica analoga: l'integrazione statale in Italia e in Prussia dal 1860*

Come quadro comparativo socio-istituzionale si sono enucleati tre aspetti del problema di integrazione che hanno influenzato la composizione e il pensiero delle élites fungendo da agenti principali per l'affermazione dell'autorità statale: essi sono l'amministrazione, la costituzione e la legittimazione. L'"amministrazione" indica l'aspetto tecnico dell'integrazione: le strutture e il personale dell'apparato statale; la "costituzione" regola il problema del controllo sull'apparto statale; la "legittimazione" è l'obiettivo statale a cui tendono le élites dominanti e le loro organizzazioni partitiche. Già Max Weber aveva affermato:

> «Come dimostra l'esperienza, nessun potere si accontenta liberamente delle ragioni puramente materiali o affettive o razionali per spiegare la propria sopravvivenza. Si cerca piuttosto di destare e coltivare la fede in una propria "legittimità"»[3].

Integrazione significa quindi una omogeneità di comportamento e coscienza, o meglio un'assimilazione da parte della popolazione dei valori e dei modelli di comportamento delle élites dominanti.

a) Amministrazione: l'inserimento tecnico di territori e popolazioni nella compagine statale

Negli anni Sessanta dell'Ottocento tanto l'Italia quanto la Prussia hanno aggiunto al proprio territorio vaste aree con popolazioni diverse. Il Reich tedesco, come lo Stato nazionale italiano sono nati rispettivamente nel 1870 e nel 1861, riunendo più territori entro una compagine statale. Pertanto i problemi di integrazione di questi due paesi sono stati ben più complessi di quelli che si sono trovati ad affrontare la Francia, la Spagna e la Gran Bretagna.

Nel caso tedesco si dovrebbe però parlare di una doppia integrazione promossa da un lato dalle amministrazioni degli Stati membri – il che valeva in modo particolare per quello egemone, la Prussia – dall'altro dalla "generale visione politica dell'unità tedesca", cioè dal Reich[4].

---

[3] MAX WEBER, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen 1964, p. 157.

[4] BERNHARD MANN, *Das Herrenhaus in der Verfassung des preußisch-deutschen Kaiserreichs. Überlegungen zum Problem Parlament, Gesellschaft und Regierung in Preußen 1867-1918*, in GERHARD A. RITTER (Hg.), *Gesellschaft, Parlament und Regierung. Zur Geschichte des Parlamentarismus in Deutschland*, Düsseldorf 1974, pp. 279-298, qui p. 280.

La Prussia, che intorno al 1860 aveva una superficie di circa 225.000 km^2, ha annesso dopo la vittoria sull'Austria lo Schleswig-Holstein (15.000 km^2), l'Assia-Nassau/Francoforte (16.700 km^2) e il Regno di Hannnover (38.600 km^2)[5]. Il territorio prussiano si è dunque ingrandito di quasi un terzo. La popolazione è aumentata da circa 19 milioni a oltre 23, crescendo quindi di un quinto. I territori occupati sono stati inquadrati nelle strutture amministrative e politiche prussiane. Non si era però ancora conclusa l'integrazione sociale e politica delle province occidentali (Vestfalia, Renania) annesse alla Prussia mezzo secolo prima; erano ancora in corso precedenti conflitti tra Ovest e Est o tra il centro (Berlino) e le province periferiche "pronte a mettere le ali". Infine in Prussia l'integrazione ha significato fin dall'epoca della fondazione del Reich una "pulizia" etnica, osservabile ad esempio nella espulsione della minoranza polacca[6].

Il Regno d'Italia nasce nel 1860 in seguito all'annessione da parte del Regno di Sardegna della Lombardia, della Toscana, di una parte dell'Italia centrale e del Regno delle Due Sicilie. La sua superficie arrivava più o meno ai 232.000 km^2, un'estensione dunque quasi uguale a quella della Prussia. In questo territorio vivevano all'incirca 20 milioni di abitanti. Dopo le sconfitte inflitte dalla Prussia e dai suoi alleati all'Austria (nel 1866) e alla Francia (nel 1870-71) il territorio statale venne ampliato con l'aggiunta delle Venezie e del resto dello Stato pontificio. Il nuovo Stato aumentò la sua superficie di circa 32.600 km^2, cioè del 14%. La popolazione crebbe di circa 5,9 milioni, dunque quasi di un terzo. Come in Prussia, queste annessioni hanno rafforzato le differenze interne che esistevano già prima. Superarle era però un compito assai più difficile, date le differenze geografiche, storiche, linguistiche, economiche e sociali delle varie regioni italiane: si dovrebbe dunque misurare l'efficienza delle amministrazioni del Regno appena nato con un metro diverso da quello dell'assai più omogeneo Stato prussiano. Inoltre già gli Stati preunitari italiani, riorganizzati dopo l'età napoleonica, avevano lasciato pesanti deficit integrativi.

---

[5] Tutti i dati sono desunti da PETER FLORA (ed.) *State, Economy, and Society in Western Europe,* I, Frankfurt/M. 1983, pp. 33 sgg., 59 sgg.

[6] Per questo motivo nella "Commissione demografica per la Prussia orientale", istituita con il fine di ridurre la quota polacca di possedimenti fondiari in questa provincia, sedevano i sottosegretari del Ministero dell'interno. Nel 1916 il giurista Bruno Westarp ha parlato anche della "lotta contro l'elemento slavo" come parte dell'opera di integrazione svolta dalla Prussia per il Reich. Vedi KUNO VON WESTARP, *Preußens Verfassung und Verwaltung*, in *Preußen. Deutschlands Vergangenheit und Deutschlands Zukunft*, Berlin 1916[2], pp. 96-140, qui pp. 122 sg.

b) Costituzione: chi controlla l'amministrazione?

Gli esempi del Baden e della Baviera dopo il 1815 dimostrano con particolare chiarezza come l'inserimento di territori molto eterogenei in una compagine statale non fosse un compito da risolvere solo sulla scorta di mezzi tecnico-amministrativi. Le élites dominanti si aspettavano la concessione di organi di rappresentanza costituzionale per meglio puntellare e facilitare nella società il processo integrativo[7]. Negli Stati italiani come anche in Prussia sono state però negate simili concessioni alle piccole cerchie borghesi nate in età napoleonica. Solo sotto la pressione rivoluzionaria del 1848 i re della Prussia e del Piemonte hanno emanato costituzioni la cui forma è però rimasta per molto tempo in bilico tra quella monarchica e quella parlamentare[8]. Si pone qui una domanda di fondamentale rilievo: chi controlla l'apparato statale? Dalla metà dell'Ottocento l'integrazione di regioni e di gruppi di popolazione ha quindi, accanto ad aspetti tecnico-amministrativi, anche implicazioni giuridico-costituzionali.

c) Legittimazione: legittimazione statale ed élites dominanti

Dopo la Rivoluzione francese si è delineato in tutta Europa uno scontro tra le élites tradizionali rappresentate dalla nobiltà e il ceto borghese in piena ascesa per legittimare il dominio sullo Stato[9]. Mentre le prime si richiamavano al principio monarchico, tradizionale forma di legittimazione, i secondi aspiravano al potere in nome della sovranità popolare cercando una legittimazione di tipo "razionale"[10]. Naturalmente si tratta di una schematizzazione. In effetti non c'è paese europeo dove si possano constatare in tale forma pura idee del genere o élites che le sostengano. Ma la possibilità di istaurare un confronto impone di chiarire e semplificare l'oggetto in esame prima di mettere in evidenza le diversità e descrivere i singoli casi.

I cosiddetti raggruppamenti sociali e i loro "partiti", quello conservatore e

---

[7] NOLTE, *Staatsbildung…* cit., pp. 16 sgg.

[8] THEODOR SCHIEDER, *Staatensystem als Vormacht der Welt 1848-1918*, Frankfurt/M. [et al.] 1977, pp. 142 sgg., 157.

[9] ARNO J. MAYER, *Adelsmacht und Bürgertum. Die Krise der europäischen Gesellschaften 1848-1914*, München 1988; REINHARD BENDIX, *Könige oder Volk. Machtausübung und Herrschaftsmandat,* parte II, Frankfurt/M. 1980, pp. 42 sgg.

[10] OTTO BRUNNER, *Bemerkungen zu den Begriffen "Herrschaft" und "Legitimität"*, in ID., *Neue Wege zur Verfassungs- und Sozialgeschichte*, Göttingen 1968, pp. 64 sgg.

quello liberale, hanno lottato sia per conquistare i vertici dello Stato che per definire le finalità dello Stato stesso. In Italia sono state le forze riformiste che gravitavano intorno all'élite aristocratico-borghese, i cosiddetti "moderati", a contendere il campo ai conservatori, appartenenti in larga parte alla nobiltà[11]. Finché è rimasto aperto questo conflitto basilare (tra il 1848 e il 1870), gli altri importanti raggruppamenti politici, prima il democratico, poi il cattolico e il socialista, hanno svolto una funzione marginale, avvicinandosi alle "forze liberali riformiste" contro quelle "della conservazione", anche se si è ben presto arrivati a conflitti con i liberali.

2. *Soluzioni diverse: il modello statale prussiano e quello italiano*

Con l'espressione "modello statale" si designano le diverse caratteristiche del sistema politico italiano e prussiano e dei rispettivi ceti dirigenti, in base alle quali si è trovata una differente risposta al problema dell'integrazione. Si ipotizza qui che i modelli statali abbiano direttamente influenzato la composizione e il pensiero delle élites oggetto di studio.

A un primo sguardo colpisce la diversa consistenza quantitativa di queste élites. Il rilevamento degli alti funzionari nei tre ministeri prescelti (Interno, Giustizia, Istruzione) ha fornito per il periodo compreso tra il 1861 e il 1930 un numero di 334 persone per l'Italia e di appena 152 persone per la Prussia. In Italia ha dunque operato nello stesso periodo un numero doppio di funzionari rispetto a quello dello Stato tedesco. Ma ciò vale soltanto per il periodo precedente la guerra. Negli anni tra il 1918/1922 e il 1930, l'epoca della terza generazione di funzionari da noi studiata, il rapporto risulta capovolto, anche se di poco (61 i funzionari prussiani, 52 quelli italiani). Questo alto numero induce a supporre che nei sistemi parlamentari ci sia maggiore alternanza nelle cariche statali. Ciò conferma anche la necessità di procedere a un esame per funzione all'interno dei gruppi esaminati: mentre in Italia ci sono stati tra il 1861 e il 1922 in tutto 91 ministri tra Interno, Giustizia e Pubblica istruzione, per la Prussia il numero tra il 1860 e il 1918 è di appena 33 unità. L'Italia dei primi anni del fascismo ha avuto fino al 1930 solo altri 9 ministri, 6 meno della stabile Prussia democratica di Otto Braun. Tra i vertici ministeriali, cariche di

---

[11] Sulla differenza in Italia tra moderati liberali e democratici all'interno dello schieramento che si opponeva all'*ancien régime* cfr. STUART J. WOLF, *La storia politica e sociale*, in *Storia d'Italia,* III, *Dal primo Settecento all'Unità*, Torino 1973, pp. 265 sgg.

carattere più burocratico che politico, la differenza risulta in effetti minore: in Italia hanno svolto le loro funzioni nello stesso arco di tempo 81 direttori generali, in Prussia solo 35 tra direttori e dirigenti ministeriali. Il rapporto nel settore burocratico è dunque di 2:1, chiaramente inferiore a quello tra i politici (3:1), ma anche questa differenza necessita di una spiegazione.

Le diversità osservate si spiegano formalmente con la maggior durata in carica dei funzionari prussiani. Le cause stanno però nella diversità tra i sistemi, su cui intendiamo ora soffermarci.

In linea generale anche nel confronto tra la Prussia e l'Italia vale quanto ha scritto Ernst Fraenkel nel 1964 per la Germania e l'Inghilterra. Il «diverso processo di evoluzione della burocrazia e del parlamento» ha portato nei due paesi a dare nel successivo corso storico un valore del tutto diverso alle due istituzioni[12]. In Prussia è nata, come anche in altri Stati tedeschi, inclusa l'Austria, una burocrazia statale saldamente organizzata e ben addestrata, prima che fosse istituito un parlamento. Il contrario di quanto è avvenuto in Italia e in Inghilterra. Qui una moderna burocrazia venne "inserita" in un sistema parlamentare già esistente. Ciò ebbe ampie conseguenze.

a) Costituzione: principio parlamentare contro principio monarchico

In Italia, come già nel Piemonte dopo gli anni '50 dell'Ottocento, il parlamento sta al centro della vita politica del paese. Sulle scelte di politica interna non hanno più influsso né il sovrano né la classe militare, amministrativa, giudiziaria o qualsiasi altro organo pubblico.

I testi delle costituzioni prussiana e piemontese (italiana a partire dal 1861) presentano numerose comunanze; sono inoltre ambedue costituzioni "ottriate", concesse nel 1848[13]. In entrambi gli Stati il monarca è il massimo organo esecutivo e rappresentativo con ampie prerogative rispetto alle Camere (convocazione, scioglimento, rinvio), all'esercito (comando supremo), al governo e all'ammini-

---

[12] Cfr. a tale proposito ERNST FRAENKEL, *Deutschland und die westlichen Demokratien,* ed. ampliata, Frankfurt/M. 1991, pp. 38 sgg.

[13] CARLO GHISALBERTI, *Storia costituzionale…* cit., pp. 35 sgg.; STEFANO MERLINI, *Il governo costituzionale*, in RAFFAELE ROMANELLI, *Storia dello Stato italiano dall'Unità ad oggi,* Roma 1995, pp. 3-72, qui pp. 3 sgg. Testo in *Le costituzioni italiane,* a cura di ALBERTO AQUARONE, MARIO D'ADDIO, GIORGIO NEGRI, Milano 1958. Per la Prussia: HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte…* cit., III, pp. 65 sgg.; testo in *Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte*, hrsg. von ERNST RUDOLF HUBER, I, Stuttgart 1961, pp. 401 sgg.

strazione (nomina e licenziamento). All'esterno rappresenta l'intera compagine statale (dichiarazione di guerra, trattati di pace). Il capo di governo ricopre in entrambi i paesi una posizione intermedia tra il monarca, verso il quale ha obblighi di fedeltà, e le Camere elettive alla cui funzione legislativa egli è legato. Nella interpretazione costituzionale si riscontrano però nette differenze di principio.

Secondo il testo dello Statuto albertino, dal 1848 costituzione del Regno di Sardegna, lo Stato italiano è una "monarchia rappresentativa" (art. 2), che ha come istituzione centrale il re. Cavour, capo della maggioranza parlamentare di orientamento moderato-liberale, in carica con interruzioni dal 1853 al 1860, è però riuscito a sfruttare la debolezza politica del re Vittorio Emanuele II e a trasformare la costituzione in un sistema parlamentare-rappresentativo[14].

Una tale interpretazione ha dato la possibilità di aprire la strada a norme, lasciate volutamente nel vago nello Statuto albertino, in materia di direzione di governo e di rapporto tra quest'ultimo e il parlamento[15]. Lo Statuto poteva inoltre essere modificato con legge ordinaria. In particolare la responsabilità dei ministri verso la Camera dei deputati (art. 48), la preminenza di quest'ultima rispetto al Senato (art. 10), il suo esclusivo diritto di esazione delle imposte (art. 30), presenti nella costituzione, sono stati interpretati nel senso di limitare il potere del sovrano. L'influsso del re è limitato nel periodo successivo all'esercito e alla diplomazia, mentre in politica interna ha avuto un ruolo più determinante solo in certe situazioni di crisi.

In Prussia gli eventi della Rivoluzione del 1848-49 sfociarono all'inizio, diversamente che in Italia, in una fase di costituzionalismo limitato, sotto il governo conservatore del primo ministro Manteuffel[16]. Se il re Federico Guglielmo IV riuscì ad avere la meglio nello scontro con il movimento costituzionale liberale e democratico, il sovrano piemontese, Carlo Alberto, subì una cocente sconfitta ad opera dell'Austria, evento vissuto come un rovescio tanto dal movimento nazionale italiano quanto dalla parte conservatrice. Il successore al trono prussiano Guglielmo I, diventato celebre nel 1848 come "re bombarda", introdusse sulle prime una breve "era liberale", sfociata però, dopo pochi anni, in un conflitto istituzionale. L'esito è noto: il parlamento accordò a

---

[14] GHISALBERTI, *Storia costituzionale*… cit., pp. 73, 76 sgg.; GIUSEPPE MARANINI, *Storia del potere in Italia: 1848-1967*, Firenze 1968[2], p. 185.

[15] La grande flessibilità e duttilità dello Statuto è attestata anche dal lungo periodo in cui fu in vigore. Accompagnò come costituzione italiana fino al 1948 sia l'epoca liberal-democratica che quella fascista.

[16] HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte*… cit., III, pp. 35 sgg.

Bismarck per gli anni a venire un'indipendenza dal parlamento, ma questi preferì attenersi al dettato della costituzione del 1850. Non si prese dunque dal punto di vista formale alcuna decisione, né a favore del principio monarchico né di quello parlamentare[17]. Rimase però di fatto per il momento sbarrata la via verso il sistema parlamentare. La fondazione del Reich avvenuta tramite analoghi eventi militari mantenne in vita questa situazione fino all'epoca immediatamente precedente lo scoppio della rivoluzione del 1918. Tale evoluzione si riflesse anche nella dottrina costituzionale: specie dopo il 1866 si impose l'idea che il principio monarchico fosse l'"idea cardine" della costituzione prussiana[18].

La debolezza dell'influsso monarchico in Italia si può desumere anche dalle vicende relative al Senato[19]. In origine concepito come Camera Alta nel quadro di un sistema bicamerale, il Senato perse di importanza a partire dagli anni '50 dell'Ottocento, nel segno di una sempre maggiore affermazione del sistema parlamentare. Secondo lo Statuto, i suoi membri erano nominati dal re che li sceglieva tra i vertici dell'amministrazione, delle accademie, dell'esercito, tra i deputati della Camera elettiva e tra le fila del ceto abbiente. I presidenti del Consiglio riuscirono però a portare man mano sotto il loro controllo la nomina dei senatori, tanto che finì con lo scomparire il ruolo intermedio esercitato dal Senato tra Corona e Camera bassa, inizialmente prevista dallo Statuto. Già Cavour aveva respinto l'idea di un "equilibrio" tra i due rami del parlamento[20] e fondato interamente la sua politica sulla Camera dei deputati. Fino alla abrogazione di quest'ultimo da parte di Mussolini, il Senato non riuscì mai a ritornare al compito ad esso attribuito al momento della sua istituzione nel 1848 di rafforzamento del peso monarchico-conservatore all'interno del parlamento.

---

[17] BERNHARD MANN, *Hegemonie und Partikularismus. Bemerkungen zum Verhältnis von Regierung, Bürokratie und Parlament in Preußen*, in GERHARD A. RITTER (Hg.), *Regierung, Bürokratie und Parlament in Preußen und Deutschland von 1848 bis zur Gegenwart*, Düsseldorf 1983, pp. 76-89; GÜNTHER GRÜNTHAL, *Konstitutionalismus und konservative Politik. Ein verfassungspolitischer Beitrag zur Ära Manteuffel*, *ibid.*, pp. 145-164.; fondamentale: ERNST-WOLFGANG BÖCKENFÖRDE, *Der Verfassungstyp der deutschen konstitutionellen Monarchie im 19.Jahrhundert*, in ERNST-WOLFGANG BÖCKENFÖRDE (Hg.), *Moderne deutsche Verfassungsgeschichte (1815-1914)*, Königsstein 1981[2], pp. 146-170.

[18] HANS BOLDT, *Die preußische Verfassung vom 31.Januar 1850*, in HANS-JÜRGEN PUHLE - HANS-ULRICH WEHLER (Hgg.), *Preußen…* cit., pp. 224-246.

[19] MARIA ELVIRA LANCIOTTI, *La riforma impossibile. Idee, discussioni e progetti sulla modifica del Senato regio e vitalizio (1848-1922)*, Bologna 1993; NICOLA ANTONETTI, *Gli invalidi della Costituzione. Il Senato del Regno 1848-1924*, Roma-Bari 1992.

[20] ANTONETTI, *Gli invalidi…* cit., p. 46.

Lo sviluppo costituzionale prussiano ha preso anche qui una via del tutto differente[21]. Nel 1854 la Erste Kammer (Prima Camera) ha mutato il suo nome in quello di Herrenhaus (Camera Alta) e ha radicalmente cambiato la sua composizione. La Prima Camera, creata nel 1849 come corpo elettivo, veniva ora trasformata in una Camera Alta aristocratica sull'esempio inglese. Membri erano ora i principi della corona reale, esponenti dell'alta nobiltà e di quella terriera, rappresentanti scelti dal re, con nomina ereditaria, tra le fila dell'esercito, della chiesa, dell'amministrazione, nonché delegati delle "università" o delle città. Interessanti le differenze con la composizione del Senato italiano: qui erano rappresentati principalmente parlamentari, funzionari, ufficiali e membri delle accademie, mentre mancavano esponenti delle "università" e delle città, nonché della nobiltà. L'idea di uno Stato centralistico si rifletteva anche nella composizione del Senato.

Il re prussiano ha dunque rafforzato la propria posizione, attuando una trasformazione della Prima Camera. In modo opposto all'Italia, nella realtà costituzionale prussiana veniva mantenuto l'equilibrio tra le due Camere. Anche qui si è di continuo sollevata la necessità di una riforma della Camera Alta, ma di segno del tutto diverso: nel quadro dell'abolizione del Dreiklassenwahlrecht (sistema elettorale delle tre classi che garantiva la maggioranza agli interessi delle classi agrarie conservatrici)[22] doveva cadere anche il baluardo dei conservatori, controllato esclusivamente dal re. Secondo Bernhard Mann, esso ha garantito l'influsso dell'Est – cioè dei grandi latifondisti aristocratici – fino alla rivoluzione del 1918[23]. In Italia invece i fautori di una riforma del Senato, tra cui anche Gaetano Mosca, hanno chiesto per molto tempo proprio un rafforzamento dell'elemento conservatore e della burocrazia rispetto al peso preponderante della Camera dei deputati[24].

Tra le principali differenze dei due modelli costituzionali c'è anche la legge

---

[21] HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte…* cit., III, pp. 83 sgg.; *Dokumente…* cit., pp. 418 sgg.

[22] Il sistema prussiano delle tre classi si basava su un diritto di voto indiretto. Gli elettori erano designati da un corpo di votanti diviso in tre classi sulla base delle tasse pagate. Dato che ogni classe esprimeva un ugual numero di elettori, quanto più alte erano le tasse pagate, tanto più favorevole era il rapporto tra votanti ed elettori. Pertanto intorno al 1908, su complessivi 7,6 milioni di votanti, il 3,8% apparteneva alla prima classe, il 13,9% alla seconda e l'82,3% alla terza. Il 7 aprile 1917 l'imperatore Guglielmo II abolì il sistema elettorale delle tre classi (cfr. *Wahlrecht,* in *Politisches Handwörterbuch,* hrsg. von PAUL HERRE, II, Leipzig 1923, p. 927.

[23] MANN, *Herrenhaus…* cit., p. 298.

[24] ANTONETTI, *Gli invalidi…* cit., p. 155.

elettorale. Se è certo giusto osservare che lo Stato nazionale italiano, a differenza del Reich tedesco e della Prussia, abbia all'inizio concesso solo a una piccolissima élite sociale il diritto di voto, è anche però vero che questo gruppo è andato via via crescendo, in sintonia con la dichiarata volontà della maggioranza liberale in parlamento[25]. Così, nelle prime elezioni nazionali del 1861 hanno potuto votare solo circa 420.000 uomini, 1,9% della popolazione. Nel 1873 godeva in Prussia del diritto di voto circa il 19% della popolazione. Ma già nel 1882, dopo la prima riforma elettorale, il numero degli aventi diritto al voto è aumentato in Italia a 1,2 milioni, cioè al 6,9%. Infine nel 1912 Giolitti ha introdotto il suffragio universale maschile: poterono esercitare il diritto di voto 8,6 milioni di uomini, equivalenti al 24% della popolazione. Il modello liberale era dunque aperto in linea di principio a una democratizzazione, a uno sviluppo in effetti subentrato dopo la Grande Guerra, anche se solo per breve tempo.

Proprio questo principio di apertura manca al modello costituzionale di impronta prussiana. Il sistema elettorale prussiano delle tre classi, a base allargata, ma disomogeneo, non segreto e tutt'altro che equanime per la divisione delle circoscrizioni elettorali, restò in vigore fino al 1918. Perfino la guerra con la sua insospettata forza di mobilitazione non fece cambiare idea ai sostenitori del modello prussiano[26]. Dopo il 1917 il deputato conte Yorck von Wartenburg mise in guardia alla Camera Alta dal cedere a un'evoluzione in senso parlamentare del sistema costituzionale, "antitetica allo spirito tedesco", rifiutando una riforma in questo campo. Anche i ministri Loebell (Interno) e Trott zu Solz (Pubblica istruzione) votarono contro un cambiamento del sistema elettorale[27]. Come l'istituto della Camera Alta anche il diritto di voto delle tre classi era parte integrante dello specifico modello costituzionale prussiano, il cui tratto distintivo è anche una resistenza alle riforme.

L'opinione pubblica italiana dell'epoca era consapevole delle differenze tra il

---

[25] Le cifre sono dedotte da RAFFAELE ROMANELLI, *L'Italia liberale*, Bologna 1979, pp. 443 sgg.; EMILIO GENTILE, *L'Italia giolittiana*, Bologna 1990², pp. 205 sg.

[26] Sull'incapacità del governo prussiano di attuare riforme e sul contesto storico relativo cfr. THOMAS KÜHNE, *Dreiklassenwahlrecht und Wahlkultur in Preußen 1867-1914*, Düsseldorf 1994, pp. 529 sgg.

[27] HELMUTH CROON, *Die Anfänge der Parlamentarisierung im Reich und die Auswirkungen auf Preußen,* in OSWALD HAUSER (Hg.), *Zur Problematik "Preußen und das Reich"*, Köln - Wien 1984, pp. 105-154, qui p. 115; cfr. anche gli studi di carattere generale: HAGEN SCHULZE, *Preußen von 1850 bis 1871. Verfassungsstaat und Reichsgründung*, in OTTO BÜSCH (Hg.), *Handbuch der preußischen Geschichte*, II, Berlin - New York 1992, pp. 293-370, qui pp. 303 sgg.

modello costituzionale italiano e quello prussiano-tedesco[28]. C'era un'ampia maggioranza di commentatori politici che rifiutavano la variante prussiano-tedesca di Stato costituzionale che conosceva un "parlamento, ma non un reale sistema parlamentare"[29]. Lo stesso vale, con segno rovesciato, per vasti ambienti prussiani che respingevano il parlamentarismo "occidentale"[30].

b) Amministrazione: centralismo liberale contro decentramento conservatore

Come si è detto all'inizio, la storia dell'amministrazione è strettamente connessa alla genesi e all'evoluzione del sistema politico. Qui di seguito verrà delineata in modo schematico la diversa creazione e formazione delle burocrazie prussiana e italiana alla luce dei rispettivi sviluppi costituzionali. Ci rivolgeremo prima alla nascita e all'evoluzione delle strutture amministrative per trattare poi della storia del personale amministrativo.

Di una moderna amministrazione statale si può parlare in Prussia, come anche in Italia, solo a partire dall'età napoleonica. In questo periodo venne istituita una struttura amministrativa gerarchica, articolata secondo specifiche competenze, con autorità circondariali, provinciali e ministeriali. Contemporaneamente nacque un apparato di funzionari solidamente organizzato e addestrato nel rispettivo campo. Ma terminano qui quasi tutti gli aspetti comuni. L'amministrazione si riallacciava nei due casi a tradizioni radicalmente diverse l'una dall'altra[31]. E cosa ancor più importante: si creano nuove tradizioni[32]. In Italia Napoleone apre una

---

[28] OTTO WEISS, *Staat, Regierung und Parlament im Norddeutschen Bund und im Kaiserreich im Urteil der Italiener (1866-1914)*, in QFIAB, 66 (1986), pp. 310-377.

[29] *Ibid.,* p. 334.

[30] HANS-ULRICH WEHLER, *Das Deutsche Kaiserreich 1871-1918*, Göttingen 1988^{6}, pp. 134 sgg.

[31] Questa differenza con la Germania è sottolineata da CARLO GHISALBERTI, *Istituzioni e idee in Italia e in Germania tra due rivoluzioni (1789-1848). Alle origini di due modelli statali*, in *Istituzioni e ideologie in Italia e in Germania tra le rivoluzioni*, a cura di UMBERTO CORSINI e RUDOLF LILL, Bologna 1987, pp. 25-57, qui pp. 27 sgg. (Annali dell'Istituto italo-germanico, 23). Più in generale sull'assolutismo illuminato in Italia e in Prussia-Germania vedi CHARLES TILLY (ed.), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton/N.J. 1975, pp. 66 sgg.; sullo stesso tema: ALDO DE MADDALENA - HELMUT KELLENBENZ (a cura di), *Finanze e ragion di Stato in Italia e Germania nella prima età moderna*, Bologna 1984.

[32] Per la Prussia e gli altri Stati tedeschi cfr. BERND WUNDER, *Geschichte der Bürokratie in Deutschland*, Frankfurt/M. 1986, pp. 21 sgg.; ID., *Rolle und Struktur staatlicher Bürokratie in Frankreich und Deutschland*, in *Deutschland und Frankreich im Zeitalter der Französischen Revolution,* hrsg. von HELMUT BERDING und ETIENNE FRANÇOIS, Frankfurt/M. 1989, pp. 139-176;

tradizione centralistica bisecolare, mentre nello stesso periodo in Prussia i riformatori intorno a Stein e Hardenberg danno vita a istituzioni ispirate a un "decentramento conservatore", antitetiche al modello italiano[33].

Come per la questione costituzionale, il 1848-49 rappresenta anche per la storia dell'amministrazione dei due paesi una netta cesura. Prima del 1848 la burocrazia prussiana, nonostante un certo regresso nell'epoca reazionaria successiva al 1819, era sostanzialmente "più progredita" del suo omologo piemontese. Il sistema delle prefetture instaurato nel Regno Italico, Stato satellite dell'Impero napoleonico costituito nel Nord dell'Italia, venne sfruttato anche dai sovrani della Restaurazione del 1815 per soffocare le istanze costituzionali. Mancavano del tutto momenti collegiali e dunque di dibattito nonché organi di autoamministrazione[34]. Le massime cariche all'interno dell'amministrazione furono monopolizzate dalla nobiltà; non esistevano procedure di esame che come in Prussia consentissero anche l'ascesa di funzionari borghesi[35]. La caduta di Carlo Alberto nel 1849 spianò la strada a un'evoluzione in senso parlamentare della costituzione ottriata e permise di organizzare la burocrazia secondo nuovi criteri. Le riforme attuate da Cavour negli anni Cinquanta dell'Ottocento hanno trasformato la retriva burocrazia piemontese in uno strumento a prevalenza borghese del governo parlamentare[36]. La burocrazia prus-

---

per l'Italia: CARLO GHISALBERTI, *Dall'antico regime al 1848. Le origini costituzionali dell'Italia moderna*, Roma-Bari 1991[4], pp. 121 sgg.

[33] Il consulente von Hippel scrisse nel 1821 che le riforme erano state fatte «non per imitazione della Rivoluzione francese, ma per potenziare e unificare le forze dello Stato». Citato da WALTHER HUBATSCH, *Die preußischen Regierungspräsidenten 1815-1918*, in *Staat und Gesellschaft im politischen Wandel*, Stuttgart 1979, pp. 32 sg.

[34] GHISALBERTI, *Dall'antico regime al 1848…* cit., pp. 121 sg.; per un confronto storico-ideologico tra l'Italia e la Germania cfr. GHISALBERTI, *Istituzioni e idee…* cit. Più argomentato sul confronto tra l'Italia e il paese creatore del modello centralistico è il saggio di MARIUCCIA SALVATI, *Dalla Francia all'Italia. Il modello francese e vie surrettizie di modernizzazione amministrativa in uno Stato periferico*, in MARIUCCIA SALVATI - CLAUDIO PAVONE, *Suffragio, rappresentanza, interessi. Istituzioni e società fra '800 e '900*, in «Annali della Fondazione Lelio e Lisli Basso-Issoco», IX (1987-88), pp. 123-166.

[35] Nel 1848 venne introdotto per l'accesso agli alti gradi del Ministero di giustizia il sistema del concorso. Fino a quel momento l'aristocrazia piemontese aveva recuperato e perfino ampliato – anche dopo l'intervallo napoleonico – la sua posizione dominante al vertice degli organi giudiziari. Dei 164 giudici supremi degli anni 1847-49 ben il 90% possedevano un titolo nobiliare. Questo dato di fatto rese necessaria nella prima fase del parlamentarismo una "epurazione": cfr. PIETRO SARACENO, *Storia della magistratura italiana. Le origini: La magistratura del Regno di Sardegna*, Roma 1993, pp. 58 sgg., 84 sgg.

[36] GUIDO MELIS, *L'amministrazione*, in ROMANELLI, *Storia dello Stato…* cit., pp. 187-251, specie p. 188.

siana superò invece gli anni tumultuosi della rivoluzione. Riuscì a salvare i suoi principi, travasandoli nell'incipiente età costituzionale.

Le strutture amministrative dell'Italia e della Prussia si differenziano a partire dal 1860 soprattutto sotto i seguenti quattro aspetti: negli organi di livello intermedio (struttura amministrativa), in quelli di autogoverno (competenze, finanze), nel principio collegiale (sistema burocratico) e nell'amministrazione ministeriale. Si trattava di volta in volta di centralizzare o decentrare decisioni o competenze e dunque del rispettivo ambito di azione del personale.

Una particolarità prussiana era il sistema del "doppio livello intermedio": al di sopra del distretto (Bezirk), organo intermedio paragonabile alla provincia italiana, con al vertice un presidente (Regierungspräsident), esistevano altre unità amministrative intermedie, le province (Provinzen)[37], guidate da un governatore (Oberpräsident)[38]. Il progetto di erigere anche in Italia ulteriori unità amministrative intermedie (regioni) al di sopra delle province è stato a lungo discusso dopo il 1860, ma realizzato solo nel 1971, sebbene fosse previsto nella costituzione del 1948. Il principio del doppio livello intermedio era finalizzato in Prussia a rappresentare meglio gli interessi della periferia rispetto al centro[39]. I governatori, diversamente dai presidenti, non erano posti alla dirette dipendenze del ministro dell'Interno. I riformatori della cerchia intorno a Stein avevano di proposito delineato il modello decentrato come alternativa al sistema prefettizio centralistico dello Stato napoleonico[40]. Anche se nel corso del XIX secolo si è arrivati per diverse ragioni a mutamenti e riforme, i tratti distintivi del sistema sono rimasti in linea di principio gli stessi.

Al contrario, in Italia si assunse il modello centralistico napoleonico[41].

---

[37] Sui presidenti di distretto cfr. WALTHER HUBATSCH, *Regierungspräsidenten…* cit., pp. 31 sgg.

[38] L'Oberpräsident è dunque il funzionario di grado più elevato dell'amministrazione provinciale. Presiede il Comitato provinciale ed è alle dirette dipendenze del ministro dell'Interno. Il Regierungspräsident è il massimo funzionario a livello di Bezirk (distretto), presiede il Comitato distrettuale ed è alle dirette dipendenze del ministro dell'Interno, ma non dell'Oberpräsident.

[39] KOSELLECK, *Preußen…* cit.; HUBATSCH, *Regierungspräsidenten…* cit., p. 33.

[40] Così HANS HEFFTER, *Die deutsche Selbstverwaltung im 19.Jahrhundert. Geschichte der Ideen und Institutionen*, Stuttgart 1950, pp. 81 sgg., 120; un quadro più differenziato è offerto da OTTO BÜSCH, *Zur "preußischen Antwort" auf die revolutionäre Herausforderung seit 1789*, in OTTO BÜSCH - MONIKA NEUGEBAUER-WÖLK (Hgg.), *Preußen und die revolutionäre Herausforderung seit 1789*, Berlin-New York 1991, pp. 365-371.

[41] PIERO CALANDRA, *Storia dell'amministrazione pubblica in Italia*, Bologna 1978, pp. 55 sgg.; ERNESTO RAGIONIERI, *Politica e amministrazione nella storia dell'Italia unita*, Bari 1967, pp. 83 sgg.; ALBERTO CARACCIOLO, *Stato e società civile*, Torino 1972[2], pp. 71 sgg.; tra gli studi meno recenti cfr. ETTORE LOLINI, *La riforma della burocrazia*, Roma 1919, pp. 15 sgg.

Non si seguirono altre tradizioni, come quelle dei Comuni medievali o dei sistemi decentrati toscani e lombardi (di ascendenza austriaca). I fondatori dello Stato nazionale temevano che allentare il controllo sulle province avrebbe pregiudicato l'unità del paese. Era inoltre loro convinzione che sarebbe stato possibile imporre in modo più coerente il programma liberale di modernizzazione in presenza di un sistema saldamente controllato a livello centrale. Dietro questi timori c'era tra l'altro la drastica posizione assunta nella "questione romana" dall'allora pontefice nei confronti del nuovo Stato nazionale e l'influsso esercitato dalla Chiesa su larghi strati della popolazione[42].

La seconda differenza stava nella distribuzione delle competenze tra organi superiori, intermedi e inferiori e nell'autogoverno comunale. In Prussia organi subalterni, come i consiglieri circondariali (Landräte)[43], avevano ampie competenze e un vasto ambito decisionale[44]. I Landräte erano perlopiù persone del luogo[45]. Fino alla riforma dell'amministrazione comunale del 1872 sono stati eletti dalle assemblee circondariali (Kreisversammlungen) dei grandi proprietari terrieri; in seguito esse ebbero comunque il diritto di proporre un candidato. I Landräte erano di rado trasferiti e anche per questo occupavano *in situ* una posizione importante rispetto agli organi ad essi preposti.

I sottoprefetti italiani, che avevano una posizione a livello territoriale analoga a quella del Landrat, avevano competenze ridotte ed erano spesso trasferiti, ragion per cui difficilmente trovavano in sede appoggio di fronte ai loro supe-

---

[42] ZEFFIRO CIUFFOLETTI, *Federalismo e regionalismo. Da Cattaneo alla Lega*, Roma-Bari 1994, pp. 57 sgg.; in generale sulla questione romana: THEODOR SCHIEDER, *Staatensystem…* cit., pp. 197 sg.

[43] Il Landrat era la massima autorità a livello di Kreis (circondario), alle dirette dipendenze del Regierungspräsident.

[44] Sui presidenti dei circondari cfr. HEFFTER, *Die deutsche Selbstverwaltung…* cit., p. 28 e *passim*; sui sottoprefetti in Italia cfr. ANGELO PORRO, *Il prefetto e l'amministrazione periferica in Italia. Dall'intendente subalpino al prefetto italiano (1842-71)*, Milano 1972. Studi comparativi: tra gli altri FABIO RUGGE, *L'autogoverno communale tra Germania ed Italia (1880-1914). Note per uno studio sulla circolazione di dottrine, modelli istituzionali e pratiche amministrative*, in *Konfrontation und Assimilation des nationalen Verwaltungsrechts in Europa (19./20.Jh.)*, Baden-Baden 1990, pp. 103-120 (Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte, 2). Sul sistema prussiano dei Landräte (consiglieri circondariali) dal punto di vista italiano cfr. specialmente ROBERTO RUFFILLI, *Precedenti storici di un ente intermedio tra provincia e comune,* edito nel 1965 e poi ripubblicato in *Istituzioni Società Stato*, I, Bologna 1989, pp. 91-128, qui: 114-118.

[45] Su questo cfr. WOLFGANG RÜFNER, *Preußen*, in *Deutsche Verwaltungsgeschichte…* cit., III, pp. 678-714, qui pp. 694 sgg.

riori. Questo avveniva nell'interesse della conduzione politica, come sottolinea una circolare del ministro della Giustizia Nicola Balenzano del 1° ottobre 1900[46]. In essa il ministro esige che un ufficio non deve essere esercitato laddove il funzionario ha *in loco* legami di parentela o interessi di altro tipo.

In un promemoria indirizzato al principe Guglielmo (1853) Bismarck ha descritto in questi termini la differenza tra il modello del Landrat prussiano e quello del prefetto francese, adottato dall'Italia: «i funzionari che entrano in diretto contatto con il popolo, i Landräte, non sono sottoprefetti subalterni, ma appartengono alla parte più in vista e benestante della popolazione»[47].

La citazione illustra chiaramente il concreto significato del principio, menzionato nell'introduzione, della libertà esterna di cui godevano i gradi elevati della burocrazia prussiana: un ambito di libertà il più ampio possibile concesso a funzionari quanto mai affidabili dal punto di vista politico, sociale e culturale. Forse i due modelli si distinguono ancor più profondamente sotto l'aspetto dell'autogoverno comunale che in Italia venne di fatto a cessare dal 1865[48]. Le città disponevano di modestissime entrate fiscali e, fatto ancor più rilevante, avevano una autonomia di spesa solo molto limitata. Inoltre fino al 1888 la nomina dei sindaci spettò al re. Solo in seguito si ebbero elezioni per i sindaci nelle città con oltre 10.000 abitanti. Gli organi di autogoverno erano scelti da un ristrettissimo ceto elevato: il diritto di voto era limitato a quanti possedevano un determinato grado di beni e di istruzione. I rappresentanti delle assemblee comunali e provinciali sono stati pertanto eletti prima solo dal 3,9 % della popolazione (1865), poi dal 5,8% (1878)[49]. Dopo due riforme della legge elettorale prima e durante il governo di Crispi (1882 e 1889) aumentò la quota

---

[46] ACS, *Ministero di Grazia, Giustizia e Culti, Affari del personale,* b. 1, fasc. 3

[47] Citato da FRANCIS L. CARSTEN, *Geschichte der preußischen Junker*, Frankfurt/M. 1988, pp. 110 sg.

[48] Cfr. a tale proposito MASSIMO SEVERO GIANNINI, *Autonomie comunali e controlli statali*, in *Gli apparati statali dall'Unità al fascismo,* a cura di ISABELLA ZANNI ROSIELLO, Bologna 1989², pp. 109-128. ROBERTO RUFFILLI, *Precedenti storici di un ente intermedio tra provincia e comune* (edito nel 1965, poi ripubblicato in *Istituzioni Società Stato,* I, *Il ruolo delle istituzioni amministrativi nella formazione dello Stato in Italia*, Bologna 1989, pp. 91-120). Lo sviluppo dinamico delle grandi città, in contrasto con tale impostazione e dimostrato da alcuni studi recenti, è ben messo in evidenza da RAFFAELE ROMANELLI, *Centralismo e autonomie*, in ID., *Storia dello Stato…* cit., pp. 125-186, qui pp. 143 sg. Per un confronto: CHRISTOF DIPPER, *Autoritärer Liberalismus im Vergleich*, in *Deutsche Rechtswissenschaft und Staatslehre im Spiegel der italienischen Rechtskultur während der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts*, Berlin 1990, pp. 329 sg.

[49] Le cifre provengono da ROTELLI, *Istituzioni…* cit., pp. 377 sg.

degli aventi diritto al voto dal 6,7% (1882) all'11,2% (1889). Solo quando Giolitti introdusse nel 1912 il suffragio universale maschile tanto per le elezioni politiche (Camera dei deputati) quanto per quelle "amministrative" (consigli provinciali e comunali), l'elettorato aumentò considerevolmente.

In Prussia la centralizzazione nelle province e nei comuni non si è spinta così avanti come in Italia[50]. C'erano qui a livello provinciale, distrettuale, circondariale/comunale, accanto ai funzionari regi (governatore di provincia, presidente di distretto, consigliere circondariale), assemblee (provinciali, distrettuali, circondariali/comunali) istituite insieme agli organi di autogoverno – Provinziallandtag (giunta provinciale), Kreistag/Magistrat (giunta circondariale/ municipale) – con possibilità di collaborazione meglio garantite che nel caso degli equivalenti italiani[51]. Inoltre, la divisione abbastanza netta delle competenze tra Stato centrale e comuni (secondo la costituzione rappresentativa del 1875), nonché la copertura delle spese comunali con proventi locali (dal 1893 le autorità municipali disponevano di propri introiti derivanti dalle tasse regie) garantivano una maggiore indipendenza e assicuravano l'azione degli organi di autogoverno[52]. A causa del sistema elettorale delle tre classi la partecipazione civica rimase però anche qui limitata a una ristretta fascia borghese. Solo dopo l'inizio del nuovo secolo crebbe l'influsso dei socialdemocratici nella politica comunale. Ma nel paese i grandi proprietari terrieri aristocratici e borghesi poterono continuare a detenere un posizione prevalente. La differenza tra il modello centralistico italiano e quello decentrato prussiano colpì anche gli italiani dell'epoca. Nel 1870 il costituzionalista romano Costantino Baer esclama indignato:

«Un conte Bismarck, un conte Eulenburg, ministro dell'interno, spavento di tutti i liberali avanzati, rappresentanti incorreggibili del partito feudale, del *Junkerthum*, propugnatori del diritto divino, contro i reclami della Camera de' Deputati, non temono di affidare alle classi possidenti, fino nelle provincie recentemente annesse, e ancor nemiche del governo prussiano, una parte de' pubblici poteri, restringendo l'autorità e l'impero della burocrazia. Ed in Italia in questo stesso tempo, dopo dieci anni di governo rappresentativo, si viene a proporre di togliere alle popolazioni ogni partecipa-

---

[50] GEORG CHRISTIAN V. UNRUH, *Die normative Verfassung der kommunalen Selbstverwaltung*, in *Deutsche Verwaltungsgeschichte…* cit., III, pp. 560-578.

[51] FABIO RUGGE, *Il selfgovernment e i controlli*: *Bezirksausschuß prussiano (1883) e Giunta provinciale amministrativa*, in «Amministrare», 1992, n. 1, pp. 5-28.

[52] Su questo il dettagliato studio di WOLFGANG HOFMANN, *Aufgaben und Struktur der kommunalen Selbstverwaltung in der Zeit der Hochindustrialisierung*, in *Deutsche Verwaltungsgeschichte…* cit., III, pp. 578-644, qui in particolare pp. 583 sg.

zione al governo e sottometterle più rigorosamente all'arbitrio della burocrazia e de' mutabili ministeri»[53].

Una terza differenza fondamentale tra i due modelli è rappresentata dal cosiddetto "principio collegiale" introdotto all'interno dei ministeri dai riformatori prussiani, ancora una volta in antitesi al "modello burocratico" napoleonico[54]. Il fulcro di questo modello stava nella presenza in ogni ministero di un organo consultivo e decisionale, di cui facevano parte tutti i funzionari di grado più elevato. Anche questa istituzione è andata incontro a sempre maggiori restrizioni, ma ha mantenuto fino a oggi una influenza sulla cultura burocratica tedesca. Sono stati soprattutto due gli effetti importanti del principio collegiale: al contrario dei ministeri degli Stati centralistici, organizzati in senso rigidamente gerarchico, esistevano grazie a tale istituto altre strutture[55] (più aperte alla discussione e meno esposte alle imposizioni dall'alto) nonché una maggiore coesione (spirito di corpo) all'interno della classe degli alti funzionari. Anche colleghi giovani potevano esprimere la loro opinione in un contesto istituzionalizzato.

I ministeri italiani, come del resto anche quelli francesi e belgi, erano invece caratterizzati da strutture più gerarchiche tendenti a frazionarsi in singoli uffici, subordinati uno all'altro, nettamente divisi fra loro e diretti soltanto dai rispettivi capi. Questi uffici hanno perciò costituito il più importante punto di riferimento dei funzionari in servizio presso un ministero[56]. In un saggio sull'amministrazione italiana[57], apparso nel 1867, lo studioso di diritto amministrativo Giacomo Andrea Musso distingueva tra il "lavoro libero e il lavoro da schiavo", ascrivendo alla prima categoria quello svolto dai funzionari prussiani e alla seconda quello degli italiani[58]. Si tratta di certo di esagerazioni polemiche che non riflettono la

---

[53] Allude qui alle riforme amministrative nei due paesi, al progetto Lanza del 1870 e al "Progetto di ordinamento delle province della Prussia" del 1869. COSTANTINO BAER, *Bismarck e Lanza o le riforme amministrative in Prussia e in Italia*, in NA, XIV (1870), pp. 253-285, la citazione è a p. 255; WEISS, *Staat…* cit., pp. 339 sg.

[54] HEFFTER, *Selbstverwaltung…* cit., pp. 84 sg. e *passim.*

[55] Per l'Italia cfr. GUIDO MELIS, *L'amministrazione…* cit., p. 189.

[56] CESARE MOZZARELLI - STEFANO NESPOR, *Il personale e le strutture amministrative*, in SABINO CASSESE (a cura di), *L'amministrazione centrale*, Torino 1984, p. 166. Balzac ha descritto con grande vivezza nel suo romanzo *Gli impiegati* del 1838 l'atmosfera che si respirava nell'ufficio di un Ministero francese.

[57] *La scienza amministrativa considerata in relazione ad un codice del diritto amministrativo degli italiani*, Firenze 1875³.

[58] *Ibid.,* pp. 80 sg. Rafforza la sua affermazione citando una circolare del barone vom Stein nella quale questi esige l'iniziativa personale e l'indipendenza dei funzionari. Lamentele di un ministeriale in pensione sulla dipendenza dai superiori si trovano in CAMILLO TROMBETTA,

realtà delle cose, ma che colgono comunque la differenza davvero sostanziale tra i due modelli. Ha espresso un giudizio del tutto simile lo storico Karl Hillebrand, emigrato a Parigi nel 1849, quando ha definito l'ambito d'azione dei funzionari ministeriali prussiani rispetto ai colleghi francesi (1866):

«Leur sphère d'activité est [...] plus large, et ils décident la très-grande majorité des affaires qui chez nous se décident au ministère. Les instructions que les ministres leur donnent sont très-sommaires: les inspections sont rares: le droi de nomination sur place est fort étendu; l'initiative leur appartrient en toutes chises: ils sont, en un mot, leurs propre maîtres, sous leur responsabilité personnelle»[59].

Il modello centralistico italiano si rivela infine in quarto luogo anche nella organizzazione ministeriale[60]. I ministeri erano organi molto più grandi e gerarchicamente articolati di quelli prussiani. In Prussia c'erano sezioni (Dezernate), direzioni (Abteilungen) e vertice direttivo; i ministeri romani erano invece organizzati su quattro livelli: sezioni, divisioni, direzioni generali e vertice direttivo. Secondo una stima nel Ministero dell'interno italiano lavoravano nel 1900 circa 222 funzionari, di cui 34 di alto grado; nell'omologa struttura prussiana nello stesso anno solo 60, di cui 21 di livello superiore[61]. Ciò dipendeva da un maggiore decentramento delle competenze in Prussia e da un crescente accentramento amministrativo in Italia. Significativa l'implicazione politica sottesa a questi diversi indirizzi: le riforme di Crispi hanno perseguito lo scopo di mantenere «tramite il Ministero dell'interno il pieno controllo della società»[62]. D'altra parte anche l'aspetto assistenziale dell'amministrazione svolgeva un ruolo non indifferente,

---

L'impiegato e il Governo. Pensieri e reminiscienze, Firenze 1868, pp. 10 sgg. Ricorrono nell'intera bibliografia in materia, arrivando fino a oggi, le lagnanze sulla mancata autonomia del personale e sugli esagerati controlli formali da parte dei superiori: FRANCESCO PAOLO CERASE, *Un'amministrazione bloccata. Pubblica amministrazione e società nell'Italia d'oggi*, Milano 1990, p. 17.

[59] Citato da *La Prusse et ses institutions*, in «Journal de débats», 24 novembre 1866, p. 111. Karl Hillebrand (1828-1884), figlio del filosofo cattolico Joseph. Nato a Gießen, prese parte alla rivolta del Baden del 1849 e dovette fuggire in Francia. A Parigi lavorò per qualche tempo come segretario di Heinrich Heine e dal 1863 fu professore di letteratura. Nel 1871 si trasferì a Firenze: cfr. RICHARD M. MEYER, *K. H.*, in ADB, 50, 1905, pp. 333-339.

[60] Inclusi anche gli organi del Reich: ÁRPÁD V. KLIMÓ, *Neue Wege in der italienischen Verwaltungsgeschichte*, in QFIAB, 73, 1993, pp. 673-681

[61] Secondo i dati forniti per l'Italia da ROBERTO PORRINI, *I Ministeri*, in VITTORIO EMANUELE ORLANDO, *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Milano 1900, p. 651; per la Prussia da *Handbuch für den königlich Preussischen Hof und Staat,* 1901, pp. 125 sg.

[62] *Il Ministero dell'interno,* a cura di GIOVANNA TOSATTI, Bologna, Il Mulino, 1992, p. 29 (L'amministrazione centrale dall'Unità alla Repubblica. Le strutture e i dirigenti).

attestato dal fatto che «molti mutamenti organizzativi avvenivano a seguito di variazioni dei ruoli del ministero»[63]. Dietro questa concezione c'era l'idea, ancor oggi diffusa, del "posto pubblico": «Un ufficio è un posto, non una funzione»[64].

Questa evoluzione va anche vista su uno sfondo politico: i liberali italiani hanno cercato di utilizzare le strutture amministrative centralistiche per "educare" una maggioranza "non civilizzata", ostile al progetto di uno Stato nazionale. Il celebre motto (peraltro presunto) dell'uomo politico piemontese Massimo D'Azeglio: «Abbiamo fatto l'Italia, ora dobbiamo fare gli italiani», è perfettamente applicabile alla storia dell'amministrazione[65]. Il modello centralistico rifletteva una profonda sfiducia nella società e nel personale amministrativo[66].

Nella Prussia-Germania Bismarck ha invece creato uno Stato nazionale con la speranza di salvare nel nuovo Reich quanto più possibile del modello amministrativo prussiano. Da allora questa tendenza si è tradotta in un baluardo conservatore contro il parlamentarismo e la democratizzazione. È toccato dunque all'amministrazione un ruolo che dal punto di vista politico era esattamente il contrario di ciò che la burocrazia rappresentava per i liberali italiani: un apparato per arginare la liberalizzazione della società. Questa differenza fondamentale tra il centralismo liberale-autoritario e il decentramento conservatore-autoritario ha plasmato ancor più delle strutture amministrative il personale burocratico.

Lo mettono in chiara evidenza quattro elementi: il rapporto tra funzionari e parlamentari, le norme sullo stato giuridico dei dipendenti, il reclutamento e le carriere dei funzionari.

Prima di soffermarci su queste quattro differenze, vorrei spendere ancora qualche parola sul termine tedesco Beamte (funzionario)[67]. In questo studio il concetto è applicato anche al personale burocratico italiano di grado elevato per non cadere nell'idea, coniata dai giuristi tedeschi del XIX secolo, della

---

[63] *Ibid.,* p. 45.

[64] SABINO CASSESE*, Il sistema amministrativo italiano, ovvero l'arte di arrangiarsi*, in SABINO CASSESE - CLAUDIO FRANCHINI (a cura di), *L'amministrazione pubblica italiana. Un profilo*, Bologna 1994, pp. 11-18, qui p. 17.

[65] Sull'incerta tradizione di questa celebre frase e sul suo significato cfr. FRANZ JOSEF BAUER, *Nation und Moderne im geeinten Italien (1861-1915)*, in GWU, 46 (1995), 1, pp. 16-31, in particolare pp. 16 sg.

[66] Questa la valutazione in ROMANELLI, *L'Italia liberale…* cit., pp. 39 sgg.

[67] Per una storia generale del concetto vedi la voce di REINHART KOSELLECK [et al.], *Verwaltung, Amt, Beamter*, in *Geschichtliche Grundbegriffe: historisches Lexicon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, hrsg. von OTTO BRUNNER, Stuttgart, Klett-Cotta, 1985*,* VII, pp. 1-96, qui in particolare: BERND WUNDER, *Beamter* [dal 1800], pp. 88 sgg.

"unicità" dell'amministrazione prussiana, al centro ancora oggi di tanti dibattiti[68]. Dato che nella nostra indagine si parla solo dei vertici ministeriali dei due paesi, il termine può essere usato anche per l'Italia, dove una classe di funzionari, si è formata, come si dirà in seguito, qualche tempo dopo rispetto alla Prussia. Una difficoltà sta solo nel fatto che per via di questo "ritardo" non si è sviluppato in Italia un concetto analogo, ma esistono tre termini che tendono a distinguersi un po' meglio fra loro solo a partire dalle riforme amministrative fasciste dei primi anni Venti del Novecento. Si tratta di "impiegato (pubblico o statale)", "funzionario" e "ufficiale". Mentre il primo indica una persona in servizio stabile, addetta di norma a una funzione intellettuale[69], il secondo, come il termine omologo tedesco (Beamte), si riferisce alla funzione, cioè alla carica (Amt), e infine il terzo sottolinea il lato pubblico, cioè statale, della funzione. Questa molteplicità terminologica indica, come si è detto, un certo ritardo nell'evoluzione giuridica italiana (su cui ci soffermeremo in seguito più a lungo), ma non una differenza di principio tra i due paesi: tanto in Italia quanto in Prussia la posizione giuridica e sociale nonché la formazione culturale dell'alta burocrazia hanno subito un continuo cambiamento che i giuristi (loro stessi appartenenti a questa élite) si sono sforzati invano di arrestare con una normativa che, elevando lo Stato a una sfera superiore, legittimasse i propri privilegi. Si designeranno perciò d'ora in poi come funzionari coloro che hanno svolto stabilmente nell'amministrazione dello Stato funzioni direttive e sono stati soggetti a determinati (ma mutevoli) diritti e doveri, sviluppando nel corso del XIX secolo, in quanto detentori di funzioni statali, una specifica identità di gruppo.

Ma torniamo alle differenze tra Italia e Prussia. Un chiarissimo riflesso del primato del parlamento nell'Italia liberale è stato il fenomeno dell'"osmosi", cioè dell'"identità" tra Camera e amministrazione nei primi decenni dello Stato nazionale[70]. Con questi concetti gli storici italiani hanno individuato la prassi,

---

[68] Una distinzione giuridicamente fondata tra Angestellte (impiegato) e Beamte (funzionario) si delinea in Germania solo dopo la legge sulle assicurazioni del 1911, dunque in larga parte dopo il periodo da noi considerato.

[69] *Grande Dizionario della Lingua Italiana*, VII, Torino 1972, pp. 477.

[70] Negli studi più recenti si preferisce il concetto "identità" a quello precedente di "osmosi", cfr. Guido Melis, *Introduzione*, in *Le riforme crispine*, I, *Amministrazione statale*, Milano 1990, p. 4; la formulazione della vecchia tesi è in Riccardo Faucci, *L'osmosi*, in Sabino Cassese (a cura di), *La formazione dello stato amministrativo*, Milano 1974, p. 69 (dove è delineato lo sfondo sociale delle élites); e in Alberto Caracciolo - Sabino Cassese, *Ipotesi sul ruolo degli apparati burocratici dell'Italia liberale*, in «Quaderni storici», VI (1971), pp. 601-608.

allora in vigore, di affidare posti nei ministeri e nelle amministrazioni provinciali ai parlamentari e agli amici dei parlamentari. Si trattava non solo delle massime cariche, come ad esempio quella di segretario generale (precursore del segretario di Stato), ma anche di uffici di livello inferiore come i direttori generali, i capidivisione o capisezione e, nell'amministrazione provinciale, i prefetti e sottoprefetti[71]. Intorno al 1860 la nuova burocrazia si componeva di circa 11.000 funzionari provenienti dall'antico Regno di Sardegna e di circa altri 50.000 originari degli altri Stati preunitari. A queste cifre vanno aggiunti anche quanti hanno ricevuto posti pubblici per ragioni politiche. Tra di essi soprattutto numerosi liberali che si erano guadagnati meriti durante il processo di unificazione, nonché esponenti del movimento risorgimentale ritornati dall'esilio[72]. Le aspirazioni di questi due ultimi gruppi si sono realizzate soprattutto quando politici influenti hanno preso a cuore le loro richieste. Si stima dunque che per il periodo tra il 1861 e il 1896 la quota dei cosiddetti "patrioti" abbia rappresentato un decimo di tutti i funzionari di alto rango del Ministero dell'interno[73]. Dagli anni Novanta dell'Ottocento il fenomeno è andato regredendo, da un lato perché la "generazione dei patrioti" è sempre più scemata di numero, ma anche perché è nato un ceto burocratico nazionale autonomo che si è via via emancipato dall'influsso parlamentare.

Il problema dell'ingerenza politica nell'amministrazione era entrato già prima nella coscienza dei leader del liberalismo italiano. Marco Minghetti, per due volte presidente del Consiglio, si è così espresso in occasione di una manifestazione elettorale a Napoli:

«[...] io dico che un problema gravissimo, urgente, degno di tutte le meditazione di chi ama la patria si è questo: come sottrarre alle ingerenze ed alle influenze politiche le amministrazione dello Stato e degli altri enti civili, come garantire il cittadino e l'impiegato stesso dalla soverchianza parlamentare. Io credo che dall'attento studio di questo problema, e nell'esempio di altri popoli civili si possono trovare tali organismi che la

---

[71] Quale esempio delle lamentele allora frequenti per questo malcostume cfr. GIAN BATTISTA UGO, *La responsabilità dei pubblici ufficiali*, Torino 1885, pp. 98 sgg.

[72] Sul conferimenti di uffici a queste persone cfr. GUIDO MELIS, *La cultura e il mondo degli impiegati*, in SABINO CASSESE (a cura di), *L'amministrazione centrale…* cit., pp. 301-402, qui p. 306; GUIDO MELIS, *L'amministrazione…* cit., pp. 186 sgg.

[73] Dato fornito da MANUELA CACIOLI, *Il ministero degli interni: i funzionari*, in *Le riforme crispine*, I, *Amministrazione statale*, Milano 1990, pp. 390 (Archivio ISAP, 6); sull'importanza delle raccomandazioni MELIS, *ibid.*, p. 315; MOZZARELLI - NESPOR*, Il personale…* cit., pp. 157-299, qui p. 195.

legislazione debba introdurre appo noi per preservare il sistema parlamentare da questa corrutela»[74].

In Prussia prima del 1918 era quasi impensabile che "laici" provenienti dalle file del parlamento potessero occupare alte cariche nell'amministrazione. Qui, al contrario, è stato fatto di tutto per mantenere il più profondo distacco tra amministrazione dello Stato e parlamento[75]. Era in linea con l'ideologia prussiana conservatrice evitare che il principio parlamentare potesse conciliarsi con la tradizione amministrativa tedesca. A tale proposito Gustav Schmoller scrive ancora nel 1920:

«Negli Stati creati in sostanza da dinastie reali, ancor oggi potenti, come la Prussia e l'Austria, e dove domina e governa prevalentemente un largo integro ceto di funzionari, mancano perlopiù le premesse per un governo parlamentare»[76].

La differente evoluzione delle norme sullo stato giuridico dei funzionari italiani e prussiani si spiega, oltre che con la diversità delle costituzioni, anche per le divergenze delle strutture amministrative. I liberali italiani hanno ritardato a lungo l'introduzione di uno stato giuridico chiaramente definito per i loro funzionari[77].

---

[74] Citato da RAFFAELA GHERARDI, *L'arte del compromesso*, Bologna 1993, p. 197. Le parole erano però rivolte anche contro il nuovo governo della Sinistra che aveva preso il potere dal 1876. Minghetti fu l'ultimo presidente del Consiglio della cosiddetta Destra storica.

[75] Le costituzioni della Confederazione tedesca del Nord e del Reich contenevano la seguente norma a ciò specificamente destinata: secondo l'art. 9, paragrafo 2 nessun membro del Bundesrat (Consiglio federale) poteva avere al tempo stesso un mandato nel Reichstag. Dato che per i membri del governo era di fondamentale importanza esercitare un influsso come delegati prussiani nel Bundesrat, questa clausola di incompatibilità implicava che venissero associati al governo solo chi non aveva legami con questa o quella corrente al Reichstag: HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte*… cit., III, pp. 829 sg.; BÖCKENFÖRDE, *Verfassungstyp*… cit., pp. 146-170, qui p. 152.

[76] Citato da JOHN C. G. ROEHL, *Beamtenpolitik im Wilhelminischen Deutschland*, in MICHAEL STÜRMER (Hg.), *Das kaiserliche Deutschland*, Düsseldorf 1977, pp. 287-311, specie p. 288; una tesi simile venne sostenuta anche da Otto Hintze. Cfr. a tale proposito: JÜRGEN KOCKA, *Otto Hintze, Max Weber und das Problem der Bürokratie*, in HZ, 233 (1981), pp. 65-105; qui p. 73.

[77] MARIO RUSCIANO, *L'impiego pubblico in Italia*, Bologna 1978, pp. 48 sgg.; MARIO COLACITO, *Impiego statale*, in *Enciclopedia del Diritto*, XX, Milano 1970, pp. 293-305, qui p. 306; lagnanze coeve sui "difetti del diritto amministrativo italiano" rispetto a quello prussiano in RAFFAELE CARDON, *La giustizia e l'amministrazione*, Torino 1884, pp. 153-188 (Prussia), 222-278 (Italia), dove l'autore si esprime anche criticamente sul "diritto di polizia" in Prussia, *ibid.,* pp. 187 sgg. Il diritto amministrativo prussiano è stato valutato in termini molto più positivi a fine secolo. Tra i più importanti ammiratori va annoverato il politico liberal-conservatore e studioso di diritto Antonio Salandra che governò l'Italia durante la prima guerra mondiale. Cfr. il suo scritto *La giustizia amministrativa nei governi liberi*, Torino 1904, pp. 191 sgg.

In base al r.d. 23 ottobre 1853, n. 1611 i singoli ministeri erano competenti per le questioni relative al proprio personale. Lo stato giuridico dei funzionari – ad eccezione di quelli di grado più elevato (ministri, segretari di Stato, prefetti) – non era dunque sufficientemente tutelato, tanto più che i dipendenti erano soggetti in forte misura all'arbitrio dei loro superiori. Una condizione che risulta particolarmente evidente nei procedimenti disciplinari che non seguivano, come in Germania, un *iter* ordinario, ma dipendevano dalle decisioni dei ministri. Anche il principio del posto fisso non era stato ancora recepito nello stato giuridico del personale[78]. Le lacune legislative hanno portato a conflitti di competenza e a formulazioni estremamente imprecise dello *status* giuridico dell'impiegato pubblico, come risulta ad esempio dal testo della legge del 14 aprile 1864 (art. 6). Sono qui definiti impiegati civili «coloro che nominati dal Governo sono retribuiti in tutto od in parte con uno stipendio fisso a peso dello Stato [...], ai quali non sono applicabili le leggi relative alle pensioni dei militari»[79].

L'incertezza giuridica dei servitori dello Stato li esponeva alla discrezione dei ministri di provenienza parlamentare. Per tale ragione, secondo l'opinione del pubblicista Giuseppe Gadda, era di massima importanza per un funzionario possedere «protezioni e famigliarità con uomini parlamentari autorevoli»[80]. Tale situazione è durata fino al 1908, allorché è stato emanato il testo unico sullo stato giuridico degli impiegati, dopo che erano state discusse e rifiutate dal parlamento ben 12 iniziative di legge[81].

In Prussia l'Allgemeine Landrecht (codice generale) del 1794 faceva già

---

[78] Questa lacuna risaliva alla giurisprudenza piemontese che considerava il funzionario legato da un contratto "locatio operarum", cioè da un rapporto di lavoro bilaterale di diritto privato (cfr. RUSCIANO, *L'impiego pubblico...* cit., pp. 40-47); «come in Francia», notava un contemporaneo tedesco a proposito del principio di licenziabilità di tutti i dipendenti: *Sardinische Monarchie*, in *Staatslexikon*, hrsg. v. CARL V. ROTTECK und CARL WELCKER, XIV, Altona 1843, pp. 214-232, citazione a p. 228. La condizione giuridica pubblica del funzionario è stata riconosciuta solo parzialmente, come emerge anche dalla legge del 1865: le questioni relative allo stipendio, agli aumenti salariali, alle indennità per aspettativa, ecc. dovevano essere decise da tribunali ordinari, mentre altre problematiche erano di competenza del Consiglio di Stato, tra cui nomine, promozioni, misure disciplinari, anzianità di servizio.

[79] Citato da MICHELE CARBONI, *Lo stato giuridico degli impiegati al servizio delle amministrazioni dirette dello stato*, Roma 1911, p. 33.

[80] GIUSEPPE GADDA, *La burocrazia in Italia*, in NA, 1866, pp. 377-395, qui p. 382; anche ALBERTO CARACCIOLO, *Crescita e potere della burocrazia dopo l'unificazione,* in CASSESE (a cura di), *La formazione...* cit., pp. 53-63, qui p. 53.

[81] CARBONI, *Lo stato giuridico...* cit., pp. 227 sgg.

menzione della particolare posizione dei servitori dello Stato, anche se si occupava meno dei loro diritti e più dei loro doveri ("particolare rapporto di fiducia")[82]. Diversamente dalla Baviera e dal Württemberg, lo Stato prussiano ha rimandato fino al 1850 l'introduzione del secondo termine di questo particolare tipo di rapporto: le prerogative e la tutela dei funzionari. Tale lacuna è stata colmata solo nella cornice dello Stato costituzionale al fine di vincolare più strettamente i funzionari al governo[83].

Il modello italiano privilegiava soprattutto i funzionari vicini al potere, come quelli ministeriali, rispetto ai loro colleghi che operavano in periferia[84]. Questo dislivello giuridico risulta evidente se si esamina il caso dei segretari comunali, il gradino più basso dell'amministrazione. Non a caso solo il regime fascista riconobbe loro un pieno stato giuridico, mentre in età liberale essi rappresentavano un ceto in bilico "tra il diritto pubblico e quello privato"[85]. La situazione era naturalmente diversa nella Prussia conservatrice a struttura decentrata: i segretari circondariali (Kreissekretäre) godevano pienamente dello stato giuridico di impiegati civili[86].

L'accesso agli alti gradi della pubblica amministrazione non era aperto a tutti in entrambi i paesi. La barriera dell'istruzione significava nell'Ottocento l'esclusione della stragrande maggioranza della popolazione. Secondo Gaetano Mosca, «per quanto una burocrazia possa essere legalmente aperta a tutte le classi sociali, di fatto essa viene quasi sempre reclutata nella classe media, cioè in quel secondo strato della classe dirigente»[87]. Tuttavia nell'Italia liberale il reclutamento sembra obbedire almeno in linea di principio a una maggiore apertura[88] che

---

[82] A tale proposito WUNDER, *Bürokratie…* cit., pp. 28 sgg.

[83] *Ibid.,* p. 30.

[84] Il contemporaneo Camillo Battista parlava addirittura di una «vera linea di demarcazione fra gli impiegati delle amministrazioni provinciali e quelli delle amministrazioni centrali»: CAMILLO BATTISTA*, Il riordinamento del personale amministrativo. Pensieri*, Pistoia 1867, p. 64.

[85] È questo il sottotitolo dello studio finora più ampio e preciso su questo gruppo: RAFFAELE ROMANELLI, *Sulle carte interminate. Un ceto di impiegati tra privato e pubblico: I segretari comunali in Italia*, *1860-1915*, Bologna 1989.

[86] HEFFTER, *Selbstverwaltung…* cit., pp. 611

[87] MOSCA, *La classe politica…* cit., p. 203.

[88] Secondo Nico Randeraad sono benestanti solo pochi degli alti funzionari del Ministero dell'interno da lui studiati, RANDERAAD, *Gli alti funzionari…* cit., pp. 216 sgg. Una conclusione simile ha osservato Romano Ugolini per il personale della pubblica istruzione: ROMANO UGOLINI, *Per una storia dell'amministrazione centrale. Il Ministero della Pubblica Istruzione 1859-1881*, Roma 1979, pp. 80 sg. Studi comparativi sull'alta burocrazia prussiana attestano invece una più forte selezione sociale: HANSJOACHIM HENNING, *Die deutsche Beamtenschaft im*

si riflette nel concorso, nell'esame aperto a tutti i cittadini in possesso di determinati requisiti. Si verificavano però di continuo irregolarità, e i ministri dei rispettivi dicasteri avevano un grande influsso sul reclutamento e sulla carriera dei dipendenti [89]. Non esisteva però una selezione così rigorosamente sistematica dei concorrenti sulla base della loro posizione sociale e politica, come avveniva in Prussia. Qui si guardava attentamente alla condotta morale e politica dei servitori dello Stato anche fuori dell'orario di lavoro. Gli organi collegiali dell'amministrazione giudicavano con il loro voto se ritenevano il candidato sufficientemente preparato per il "grande esame di Stato" (Grosse Staatsprüfung) e se lo trovavano "degno" di essere accettato nel loro corpo. Il principio meritocratico dell'esame, che trae origine dalla Rivoluzione francese, trovava in Prussia limiti nella prassi della cooptazione. In Italia il vincitore di un concorso poteva invece far valere il proprio diritto ad essere accettato nell'amministrazione[90].

Negli studi storici è spesso illustrata la discriminazione sistematica in Prussia e nel Reich nei confronti specialmente di ebrei, cattolici e seguaci delle idee socialdemocratiche o di liberali di sinistra[91]. Perfino l'allora filoprussiano Otto Hintze ha apertamente ammesso nel 1911 nel suo celebre saggio sullo stato giuridico dei funzionari:

«In Prussia e anche altrove gli aspirati alle alte cariche dell'amministrazione sono scelti a propria discrezione dai capi di governo, così come nell'esercito il cadetto lo è dal comandante del reggimento; non contano solo le qualità personali, la provenienza e

---

19. Jahrhundert, Wiesbaden 1984, pp. 52 sgg. Un problema resta la grandissima differenza delle due società che contribuisce naturalmente a influenzare tali risultati. Va tuttavia constatato che la composizione sociale dell'élite amministrativa italiana cambia radicalmente dopo il 1848 (Piemonte) e il 1860, per effetto del carattere più rivoluzionario che porta alla fondazione dello Stato nazionale.

[89] CARBONI, *Lo stato giuridico…* cit., pp. 88-90.

[90] MOZZARELLI - NESPOR, *Il personale…* cit., pp. 166; CARBONI, *Lo stato giuridico…* cit., pp. 225 sgg. Il principio rivoluzionario dell'*égalité* doveva valere, secondo Cavour, anche all'interno dell'amministrazione. Venne dunque abolita nel 1853 la separazione delle carriere dei funzionari. In Prussia era stata invece già introdotta nel 1817 una distinzione dei funzionari in tre gruppi, cfr. HANS-ULRICH WEHLER, *Deutsche Gesellschaftsgeschichte*, II, München 1987, pp. 311 sg. Dopo il 1870 vennero reintrodotte anche in Italia le carriere separate, ma è rimasto possibile accedere al livello immediatamente superiore con concorsi interni o per merito. CARBONI, *Lo stato giuridico…* cit., pp. 100 sgg. Analoghe promozioni per merito si riscontrano di tanto in tanto anche negli uffici del Reich: BERND WUNDER, *Das Prüfungsprinzip und die Entstehung der Beamtenschaft in Deutschland*, in «Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte», 1993, 1, p. 8.

[91] ERNEST HAMBURGER, *Juden im öffentlichen Leben Deutschlands*, Tübingen 1968, pp. 23-39.

le esigenze di servizio. Che giochino qui un ruolo anche considerazioni o pregiudizi politici e sociali, è del tutto ovvio»[92].

Anche in Italia si controllavano le idee politiche degli aspiranti alle alte cariche burocratiche. A tale scopo si chiedevano attestati di condotta rilasciati dalla polizia e contenenti notizie sulla famiglia, sull'istruzione e sul "comportamento morale e politico" dei candidati[93]. A differenza della Prussia, non si escludevano però sistematicamente con questa prassi determinati gruppi religiosi, confessionali o politici, ad eccezione dei "nemici" radicali dello Stato[94]. Era ad esempio ancora in vigore sotto Crispi la definizione ufficiale di "nemici della costituzione" che includeva specialmente gli anarchici, i socialisti e i cattolici populisti[95]. Diversamente dalla Germania, ha avuto però luogo in Italia dopo il 1900 una svolta politica che ha messo fine alla discriminazione ufficiale e anche in parte alla persecuzione degli ultimi due gruppi. Tale moderata democratizzazione, che ha riguardato anche la burocrazia, si riflette soprattutto nel fatto che non si è impedito perfino a funzionari del partito socialista l'ascesa ad alte cari-

---

[92] Citata da OTTO HINTZE, *Beamtentum und Bürokratie*, hrsg. von KERSTEN KRÜGER, Göttingen 1981, pp. 51. Con toni altrettanto apologetici HUBATSCH, *Die preussichen Regierungspräsidenten…* cit., p. 53. «Va a tale proposito [...] osservato che l'origine aristocratica prima del 1914 garantiva in genere tradizione, educazione, istruzione elevata e fedeltà allo Stato, qualità che appartenevano insieme alle buone maniere, alla condotta dignitosa e al piacere di assumersi responsabilità alle condizioni indispensabili per esercitare la carica di presidente di distretto (Regierungspräsident)». Otto Hintze divenne dopo il 1918 molto più critico e rivide questa sua opinione.

[93] Sul futuro direttore generale del Ministero della pubblica istruzione Vittore Ravà il comandante dei carabinieri bolognesi scriveva nel 1873: «Dalle riservate informazioni assunte sul conto del nominato Ravà Vittore fu Marco, d'anni 29, Israelita, nativo di Reggio Emilia, ed abitante in Via Garibaldi di questa città al N. 538, convivente col suo fratello, e collaboratore nella Gazzetta dell'Emilia, risulta che la sua condotta, tanto morale che politica, è buona sotto ogni rapporto. Egli ha fatto il corso di studi in questa Università e venne recentemente laureato nelle Matematiche con premio. Detto è un giovane studioso e di molta capacità, e deve dare quanto prima alla stampa un suo lavoro scientifico. Lo stesso è di costituzione piuttosto gracile, ma sano, ed è di buona indole», ACS, *Ministero della pubblica istruzione, Fascicoli personali 1861-80,* b. 865 bis.

[94] Sulle persecuzioni dei socialisti in Italia cfr. per un quadro d'insieme THEODOR SCHIEDER, *Staatensystem…* cit., pp. 210 sg. Il giurista Battista ha invece trovato legittima, nonostante il professato liberalismo, «la destituzione dell'impiegato che, violando il suo giuramento, propugnò […] la candidatura di un aperto repubblicano». BATTISTA, *Il riordinamento…* cit., p. 69.

[95] FRANCESCO PALAMENGHI-CRISPI (a cura di), *Francesco Crispi di fronte alla storia*, Firenze 1954, pp. 109, 118, 121 sgg.

che amministrative[96]. Un fatto impensabile in Germania sia a livello di Reich che di Stato prussiano; solo durante l'emergenza bellica è stato nominato nel 1917 un socialdemocratico come sottosegretario di Stato[97]. Naturalmente anche in Italia si sono presi provvedimenti disciplinari nei confronti di funzionari scomodi, specie sotto il "liberaldemocratico" Giolitti nel 1909[98]. Ma in linea generale si è rispettata la libertà di opinione della grande massa dei funzionari, tutelata anche dalle sentenze dei tribunali. La situazione era diversa in Prussia, dove i tribunali amministrativi limitavano l'esercizio dei diritti civici sulla base del principio del "particolare obbligo di fiducia" che imponeva una "equilibrata presa di posizione" nei confronti di movimenti politici di opposizione al sistema[99]. Il modello prussiano di reclutamento, che affidava agli alti burocrati il compito di decidere sulle attitudini dei candidati, ha contribuito a far nascere in Prussia molto prima e assai più che in Italia un corpo compatto di funzionari.

La maggiore coesione dell'apparato burocratico prussiano non era però solo garantita dal reclutamento entro un ristretto ambito sociale e dalla selezione politica. La quarta grande differenza tra i due modelli consiste nel fatto che l'amministrazione italiana e il suo personale erano più nettamente suddivisi per settori, mentre in Prussia aveva grande rilevanza l'unità del corpo burocratico. Diversamente dall'Italia, c'era un unico sistema di esami per tutte le branche dell'amministrazione. Solo dopo un periodo di prova come referendario (Refendariat), la carriera del magistrato si separava da quella degli altri rami dell'amministrazione. Passaggi dalla magistratura all'amministrazione si sono tuttavia spesso verificati in fasi successive della carriera. In Italia invece il reclutamento avveniva secondo modalità diverse per ogni ramo dell'amministrazione ed era più difficile il passaggio da uno all'altro. Dal punto di vista interno, la burocrazia italiana si differenziava infine anche per la netta separazione tra

---

[96] Esempi in GUIDO MELIS, *Burocrazia e socialismo nell'Italia liberale. Alle origini dell'organizzazione sindacale del pubblico impiego (1900-22)*, Bologna 1980, pp. 89; MOZZARELLI - NESPOR, *Il personale…* cit., p. 232; UMBERTO ROMAGNOLI*, Giolittismo, burocrazia e legge sull'impiego privato,* in «Quaderni storici», VI (1971), pp. 157-173, qui p. 159.

[97] August Müller, il cosiddetto "Müller dalla concessione facile", che venne chiamato nel Ministero per l'approvvigionamento del Reich, cfr. WUNDER, *Geschichte…* cit*.,* p. 92

[98] MELIS, *Burocrazia e socialismo…* cit., pp. 93 sgg.

[99] WUNDER, *Geschichte…* cit., p. 91; TIBOR SÜLE, *Preussische Bürokratietradition*, Göttingen 1988, p. 166. Questi fa però presente che molti impiegati di basso grado avevano tendenze socialdemocratiche e che un controllo da parte del governo era impossibile a causa del loro maggior numero (p. 168). Sulle diffuse tendenze socialiste dei funzionari italiani vedi GIAMPIERO CAROCCI, *Giolitti e l'età giolittiana*, Torino 1961, pp. 16 sg.

amministrazione centrale, provinciale e locale, nonché per il controllo esercitato dalla prima sulle altre due, in conseguenza del modello centralistico.

c) Elites e legittimazione statale: borghesia liberale contro nobiltà conservatrice

Le costituzioni e le amministrazioni non nascono dal nulla. Le loro forme e caratteristiche sono piuttosto determinate dai "ceti portanti" dei diversi Stati. Con "ceti portanti" si intendono quei gruppi sociali da cui si reclutava la grande maggioranza delle élites statali: diplomatici e ufficiali, gli alti gradi della burocrazia, i magistrati. Semplificando, si tratta in fondo delle classi "nobiltà" e "borghesia"[100]. Con "nobiltà" si intende una élite indiscutibilmente considerata fino alla Rivoluzione francese e alle sue ripercussioni il più alto ceto sociale in base ai privilegi e titoli ereditari concessi dal sovrano, al possesso di considerevoli beni fondiari, al fatto di incarnare specifici modelli culturali e infine alla sua vicinanza alla corte e al codice di comportamento in essa praticato. Si tralasciano qui le differenze tra il patriziato urbano, diffuso ad esempio nel Nord dell'Italia, e l'aristocrazia agraria, presente in Prussia e nel Mezzogiorno. Occorre altresì rinunciare a trattare in modo più dettagliato le profonde differenze sociali, regionali, confessionali (in Prussia) e politiche che esistevano all'interno della nobiltà dei due paesi perché questo renderebbe impossibile stabilire un paragone.

Il concetto Bürgertum, che può essere travasato nella realtà italiana solo prescindendo dalle concrete differenze storiche, designa invece un gruppo sociale e culturale, localizzato prevalentemente nelle città, che nel corso del suo sviluppo si è distinto in alto dalla nobiltà e in basso dal ceto contadino e dalle classi inferiori urbane e, associatosi sulla base dei successi conseguiti in campo economico, culturale e politico, è arrivato a costituire durante l'Ottocento una nuova élite tendente a subentrare alla nobiltà.

I reciproci rapporti, la composizione interna di questi due gruppi sociali e le ripercussioni sul modello poltico saranno al centro delle successive analisi comparative. Anche di questa tematica si è occupato già Otto Hintze:

---

[100] HEINZ REIF, *Der Adel in der modernen Sozialgeschichte*, in WOLFGANG SCHIEDER - VOLKER SELLIN (Hgg.), *Sozialgeschichte in Deutschland*, IV, Göttingen 1987, pp. 34-60; HANS-ULRICH WEHLER (Hg.), *Europäischer Adel 1750-1950,* Göttingen 1990 (GG. Sonderheft 13), e in *Les noblesses européennes au XIXe siècle,* Roma 1988 (Collection de l'École française de Rome 107); tra gli studi più recenti: GIOVANNI MONTRONI, *Le strutture sociali e le condizioni di vita*, in *Il nuovo Stato e la società civile 1861-1887,* a cura di GIOVANNI SABBATUCCI, Roma-Bari 1995, pp. 329-426, qui pp. 352 sgg. (Storia d'Italia, 2).

«È evidente quanto l'intero spirito dello Stato e dell'amministrazione di qua e di là [francese e tedesca] sia stato influenzato da questa diversa posizione politica della nobiltà»[101].

Anche l'analisi del rapporto tra nobiltà e borghesia in Prussia e in Italia può partire dagli eventi rivoluzionari del 1848-49. I leader dei movimenti rivoluzionari di quel periodo perseguivano in sostanza in tutti gli Stati italiani e tedeschi le stesse finalità: la volontà di cambiare l'assetto politico nel senso di una maggiore partecipazione della società (borghese) allo Stato (libertà) e la contestuale rivendicazione del principio "nazionale" (unità). Negli Stati tedeschi, primo tra tutti la Prussia, si contestava soprattutto il potere della nobiltà che dopo il 1815 era riuscita a ridiventare il più importante sostegno sociale dello Stato monarchico. La nobiltà prussiana monopolizzava le più alte cariche nell'esercito e nell'amministrazione. In Italia la situazione non era diversa. Il fatto però che in quasi tutti gli Stati preunitari, ad eccezione del Piemonte e dello Stato pontificio, regnassero dinastie "straniere" spaccava la nobiltà italiana. Ciò valeva per il Regno delle Due Sicilie, governato dai Borboni, come per gli Stati dell'Italia centrale e settentrionale dominati dagli Asburgo: Toscana, Parma, Modena, Lombardo-Veneto. Una parte della nobiltà di sentimenti nazionali si unì al movimento liberale-borghese, anche perché si sentiva emarginata nella distribuzione delle cariche dai dominatori stranieri[102]. La parte lealista della nobiltà, i fedeli dei Borboni al Sud e la nobiltà "nera" di Roma, legata al pontefice, si sono invece mostrati indifferenti o ostili al progetto di uno Stato nazionale, anche molto tempo dopo la sua realizzazione[103]. Questa divisione ha indebolito da un lato la nobiltà italiana come formazione sociale e ha dall'altro contribuito a evitare che il fossato politico tra l'aristocrazia e la borghesia in Italia diventasse tanto profondo quanto in Prussia-Germania. Anzi ha facilitato l'osmosi tra indirizzi e valori conservatori-aristocratici e liberali-borghesi[104].

---

[101] OTTO HINTZE, *Machtpolitik*… cit., p. 437.

[102] Sul liberalismo italiano in un'ottica comparativa cfr. DIETER LANGEWIESCHE, *Liberalismus und Bürgertum in Europa*, in KOCKA (Hg.), *Bürgertum im 19.Jahrhundert*, III… cit., pp. 360-394, qui p. 367 sgg.; HARTMUT ULLRICH, *Die italienischen Liberalen und die Probleme der Demokratisierung 1876-1915*, in GG, 4 (1987), pp. 49-76.

[103] LUCY RIALL, *Elite resistance to state formation: the case of Italy*, in MARY FULBROOK (ed.), *National histories and European history*, London 1993, pp. 46-68; cfr. anche PETERSEN, *Der italienische Adel*… cit., p. 244.

[104] Questa alleanza "nazionale" ha determinato retrospettivamente anche il giudizio del tutto positivo degli eventi del 1848-49 da parte di politici, storici e opinionisti. Il 1848 era considerato un evento importante nel quadro del "glorioso" Risorgimento. La situazione era del tutto diversa in Prussia-Germania dove al concetto di "rivoluzione era molto di frequente associata una conno-

Si è arrivati ad affermare, senza dubbio con una punta di esagerazione, che dopo il 1860 in Italia «non esisteva un'aristocrazia»[105]. Si intendeva sottolineare come la nobiltà italiana, a differenza di quella degli altri paesi europei, non potesse più svolgere il ruolo di "ceto dominante". Le debolezze dell'aristocrazia italiana affondavano le loro radici, oltre che nella divisione politica, anche in motivi economici e culturali. Da un lato, si è verificata a partire dal XVIII secolo una crisi economica di molti proprietari terrieri, dall'altro alcuni aristocratici dell'Italia settentrionale e centrale hanno accelerato il processo di trasformazione in senso capitalista dell'agricoltura, aprendosi, culturalmente e politicamente, alla borghesia in ascesa: il conte Cavour rappresenta uno degli esempi più eminenti di questi nobili "moderni".

Un'altra importante differenza tra la nobiltà italiana e prussiana è legata al principio ereditario e alle leggi che lo regolano. Dal Settecento nel Meridione e in Lombardia ereditava titoli e possedimenti solo il primogenito, mentre gli altri discendenti restavano a mani vuote[106]. I membri del patriziato urbano, specie delle città norditaliane, erano da lungo tempo privi di titolo come i discendenti non primogeniti delle famiglie sopra menzionate. Nella ex Repubblica di Venezia gli occupanti austriaci cercarono di trasformare l'antico patriziato in una "moderna" nobiltà con lettere patenti e titoli[107]. Come nella nobiltà inglese esisteva infine una maggiore vicinanza, tramite legami di parentela, con la borghesia. Inoltre, la nobiltà italiana, anche per via della sua tradizionale urbanizzazione, era più aperta alle idee borghesi che non la nobiltà latifondista prussiana. La maggior parte dei proprietari terrieri aristocratici abitava in grandi città come Milano, Torino, Napoli e Palermo[108].

In Prussia invece solo circa il 20% dei grandi latifondisti affittava le proprie terre. La nobiltà era qui riuscita a vanificare gradualmente le leggi di riforma

---

tazione negativa o la definizione denigratoria di 'anno folle'". Cfr. FRANZ JOSEF BAUER, *Gehalt und Gestalt in der Monumentalsymbolik. Zur Ikonologie des Nationalstaats in Deutschland und Italien 1860-1914*, München 1992, specie pp. 36 sg.; UMBERTO LEVRA, *Fare gli italiani. Memoria e celebrazione del Risorgimento*, Torino 1992; MASSIMO BAIONI, *I musei del Risorgimento, santuari laici dell'Italia liberale*, in «Passato e presente», 29 (1993), pp. 57-86; per la Prussia e la Germania vedi WOLFRAM SIEMANN, *Die deutsche Revolution 1848/49*, Frankfurt/M. 1985.

[105] Citato da LANCIOTTI, *La riforma impossibile…* cit., p. 64.

[106] Esempi molto effici della realtà napoletana in PAOLO MACRY, *Ottocento. Famiglia, élites e patrimoni a Napoli*, Torino 1988, p. 12 sgg.; MONTRONI, *Le strutture…* cit., pp. 361 sg.

[107] Molto in generale: MAYER, *Adelsmacht…* cit., p. 124; per Venezia: RENZO DEROSAS, *Dal Patriziato alla Nobiltà. Aspetti della crisi dell'aristocrazia veneziana nella prima metà dell'ottocento*, in *Les noblesses…* cit., pp. 333-363

[108] I dati sono desunti da MAYER, *Adelsmacht…* cit., pp. 31 (Prussia), 35 (Italia).

del primo decennio dell'Ottocento finalizzate a favorire il passaggio della terra nelle mani dei non aristocratici. Si è così ad esempio mantenuto l'istituto del fidecommisso, che ha contribuito a fornire, fino al crollo della monarchia, la base economica e giuridica per il possesso di latifondi da parte della nobiltà[109]. Grazie a questa politica la nobiltà prussiana ereditaria o di nomina per meriti di servizio, di fede in prevalenza protestante, è potuta restare – più a lungo del suo omologo italiano – un ceto relativamente compatto e politicamente influente capace di difendere costantemente nei settori fondamentali dello Stato (corte, esercito, chiesa, burocrazia) i propri interessi contro ogni innovazione[110]. Non si è quasi per nulla attuata un'apertura verso la grande borghesia, quale si è verificata in Italia. Gli eventi rivoluzionari del 1848-49 hanno spinto l'aristocrazia più a serrare i ranghi che a cercare alleanze con il ceto borghese-liberale. La fine dei moti costituzionali è sembrata un momentaneo trionfo di questa strategia, ma i liberali hanno alla lunga vinta la partita. La separazione confessionale della nobiltà prussiana era meno profonda di quella che divideva sul piano politico l'aristocrazia italiana e ha comunque avuto un influsso meno decisivo: da un lato perché l'elemento cattolico era in netta minoranza rispetto a quello protestante, dall'altro perché i sovrani prussiani hanno sempre saputo conquistarsi anche la lealtà degli aristocratici cattolici, ad esempio dei notabili della Slesia. Del resto, la nobiltà terriera prussiana era, come si è detto, in una situazione economica più solida e trovava nel sovrano, dotato di maggiori poteri, un alleato per una politica che favorisse i propri interessi[111]. Inoltre il ruolo della nobiltà prussiana come "classe dominante" è stato rafforzato anche dall'altissima considerazione di cui godevano il ceto militare e la Chiesa di Stato. L'idea della nobiltà come appoggio "naturale" del sovrano ha ricevuto indirettamente un sostegno anche dall'idea largamente diffusa di uno Stato inteso quale centro del sistema. Si può fare anche qui il nome di Otto Hintze, che nel 1913 scriveva:

«In Prussia la nobiltà è stata posta in alta misura e con brillanti risultati al servizio dello Stato monarchico; sotto Federico il Grande grazie agli ufficiali aristocratici dell'e-

---

[109] CHRISTOF DIPPER, *La noblesse allemande à l'époque de la bourgeoisie. Adaption et continuité*, in *Les noblesses…* cit., pp. 165-197, qui specie p. 189 sgg.

[110] A differenza della nobiltà cattolica della Vestfalia che costituiva la spina dorsale del partito di centro e aveva un maggior distacco nei confronti dello Stato. Cfr. HEINZ REIF, *Mediator between Throne and People. The split in Aristocratic Conservatism in 19th Century Germany*, in STRÅTH (ed.), *Language and the Construction…* cit., pp. 133-155.

[111] OTTO DANN, *Formazione della nazione e nazionalismo in Germania nel XIX secolo*, in RUDOLF LILL - FRANCO VALSECCHI (a cura di), *Il nazionalismo in Italia e Germania fino alla Prima guerra mondiale*, Bologna 1983, pp. 53-74, qui p. 60 (Annali ISIG, 12).

sercito, forgiati dall'esperienza bellica, si è stretta una solida alleanza tra il re e la nobiltà che esplica i suoi effetti ancora oggi»[112].

Nobiltà, esercito e amministrazione appartenevano anche in Italia alle istituzioni su cui lo Stato si reggeva, ma in misura assai minore rispetto alla Prussia. La Chiesa cattolica si poneva ufficialmente come acerrima avversaria dello Stato nazionale liberale, anche se si guardava bene dal dare qualsiasi appoggio diretto ai rivoluzionari "nemici dell'ordine costituito"[113]. La diversa presenza politica e simbolica di queste istituzioni, su cui si fondava in Prussia il predominio della nobiltà, non era l'unica ragione che faceva apparire lo Stato italiano sostanzialmente "più borghese" rispetto alla Prussia. Anche la netta prevalenza della borghesia italiana in ambiti che perfino nella Francia repubblicana erano ancora dominio della nobiltà, come la diplomazia e l'esercito[114], non basta a spiegare questa differenza. Era piuttosto la "forma" della borghesia, o come si diceva allora in Italia del ceto medio, a conferire alla società un carattere maggiormente "borghese"[115]. A differenza della Prussia, la classe politica italiana era largamente infiltrata da membri delle libere professioni, come avvocati, giornalisti, medici, in misura minore imprenditori. Tutti dovevano il loro *status* a una solida posizione economica che si traduceva perlopiù nella forma del possesso terriero[116]. Ciò

---

[112] HINTZE, *Machtpolitik…* cit., p. 437.

[113] Il papa ha condannato nel modo più netto l'attentato anarchico al re Umberto I e all'inizio del Novecento ha acconsentito che il governo Giolitti fosse appoggiato almeno in parte da uomini politici cattolici. La lotta contro il movimento operaio socialista ha lentamente relegato sullo sfondo il contrasto tra Chiesa e liberalismo. EMILIO GENTILE, *L'Italia giolittiana,* Bologna 1990[2], pp. 149 sgg.

[114] UNIVERSITÀ DI LECCE. DIPARTIMENTO DI STORIA ECONOMICA E SOCIALE (a cura di), *La formazione della diplomazia nazionale (1861-1915). Indagine statistica*, Roma 1986. Secondo tale studio, la percentuale di nobili tra i diplomatici e gli alti funzionari consolari raggiungeva solo il 43,2 %. Nel Reich tedesco la quota di aristocratici, in gran parte di origine prussiana, era tra il 1871 e il 1914 del 68,8 %. LANE CECIL, *The German Diplomatic Service, 1871-1914*, Princeton 1976, p. 66. Secondo Pierluigi Bertinaria il numero dei nobili tra gli ufficiali italiani oscillava tra il 6,5 (1863) e il 3,1 % (1887); perfino tra i generali la quota degli aristocratici non ha mai superato il 40%, cfr. PIERLUIGI BERTINARIA, *L'esercito*, in LAURA PILOTTI (a cura di), *La formazione della diplomazia italiana 1861-1915. Atti del Convegno, Lecce 9-11 febbr.*, Milano 1987, pp. 80-89, qui p. 85.

[115] Sul concetto di "borghesia" cfr. KOCKA, *Bürgertum und bürgerliche Gesellschaft…* cit. Per l'Italia: RAFFAELE ROMANELLI, *Sullo studio delle borghesie ottocentesche*, in ALDO SIGNORELLI (a cura di), *Le borghesie dell'Ottocento. Fonti, metodi e modelli per una storia sociale delle élites,* Messina 1988, pp. 9-4; RAFFAELE ROMANELLI, *Political Debate, Social History, and the Italian Boghesia: Changing Perspectives in Historical Research*, in JMH, 63 (1991), pp. 717-739

[116] A tale proposito le osservazioni di Hannes Siegrist sui "possidenti" e sui "civili" in Italia: HANNES SIEGRIST, *Gli avvocati nell'Italia del XIX secolo*, in «Meridiana», 14 (1992), pp. 145-181, qui specie pp. 151 sgg.

conferiva loro un'indipendenza finanziaria, un tratto che si riscontrava ben più di rado nella borghesia istruita tedesca e che attenuava il "carattere borghese" della società[117]. Il legame tra la borghesia prussiano-tedesca e lo Stato si è espresso dal punto di vista culturale soprattutto nel sistema di concessione del titolo di "consigliere" e di ufficiale di riserva, fenomeni che in Italia erano sconosciuti o irrilevanti[118]. In Italia i titoli professionali come avvocato o ingegnere avevano un valore maggiore di quelli onorifici.

Le menzionate differenze strutturali tra la nobiltà e la borghesia nei due paesi hanno caratterizzato anche il rapporto di forza tra i "partiti" politici. Ci limiteremo alla contrapposizione tra liberali e conservatori e alle differenze nel programma politico di ciascuno di questi gruppi.

Il liberalismo prussiano-tedesco non era stato indebolito solo da una (apparente) passività nel processo di fondazione dello Stato nazionale e dalla sconfitta nel contrasto per l'affermazione di un sistema parlamentare. Anche la divisione confessionale danneggiava i liberali, orientati in prevalenza verso il protestantesimo, dato che comunque un terzo della popolazione prussiana aderiva alla religione cattolica. Il centro, rafforzato dal suffragio universale maschile introdotto nel Reich, è andato invece man mano acquistando peso anche in Prussia. In Italia i liberali laici si sono contrapposti come "garanti della vita nazionale" al cattolicesimo politico che per molto tempo ha rifiutato lo Stato italiano[119].

---

[117] JÜRGEN KOCKA, *Obrigkeitsstaat und Bürgerlichkeit. Zur Geschichte des deutschen Bürgertums im 19.Jahrhundert*, in WOLFGANG HARDTWIG (Hg.), *Deutschlands Weg in die Moderne*, München 1993, pp. 107-121. Studi più recenti dimostrano tuttavia come anche la borghesia colta prussiano-tedesca traesse in parte considerevoli mezzi finanziari da attività economico-private. Vedi ad esempio FRIEDRICH LENGER, *Werner Sombart*, München 1994, pp. 58 sgg. e *passim*. Ma questo non vale per gli alti burocrati qui oggetto di esame, dato che per essi erano difficilmente possibili attività parallele redditizie come quella esercitata dal brillante conferenziere Sombart.

[118] Sul sistema dei titoli in Prussia e in Germania cfr. PETER CHRISTIAN WITT, *Monarchen und Bürger. Über Untertanen und Untertänigkeit im wilhelminischen Deutschland (1890-1914)*, in *Freiheitsstreben, Demokratie, Emanzipation. Aufsätze zur politischen Kultur in Deutschland und den Niederlanden*, Münster 1993, pp. 139-187, (qui è anche illustrato in dettaglio il sistema degli ufficiali di riserva); KARIN KAUDELKA-HANISCH, *Preußische Kommerzienräte in der Provinz Westfalen und im Regierungsbezirk Düsseldorf (1810-1918),* tesi di laurea datt., Bielefeld 1989; ALASTAIR THOMPSON, *Honours uneven: Decorations, the State and Bourgeois Society in Imperial Germany*, in «Past and Present», 144 (1993), pp. 171-204. Sull'influsso esercitato dalle associazioni studentesche sul codice d'onore borghese cfr. UTE FREVERT, *Ehrenmänner. Das Duell in der bürgerlichen Gesellschaft*, München 1991, pp. 167-177. È interessante che nella DDR ci fosse ancora il titolo di "consigliere alla sanità". Continuità con lo Stato autoritario?

[119] LANGEWIESCHE, *Liberalismus in Deutschland…* cit., pp. 15 sg.; ID., *Liberalismus und Bürgertum in Europa…* cit., pp. 370-376.

Questa funzione ha consentito di superare le differenze all'interno del "partito" liberale dominante, favorendone in tutto questo arco di tempo la programmatica espansione. I liberali andavano dall'ala "destra" (moderati) che perseguivano l'ideale dello "Stato guardiano" fino alla contrapposta ala "sinistra" che sosteneva la necessità da parte dello Stato di estendere la sua azione in molti ambiti della società. Questa linea di conflitto interno corrispondeva alle grandi differenze tra le élites regionali del paese: le classi alte dell'Italia settentrionale, specie piemontesi, appartenevano perlopiù alla "destra", i gruppi di origine meridionale tendevano piuttosto alla "sinistra"[120]. Fino al 1909 la legge elettorale su base censitaria ha garantito all'insieme delle correnti liberali una maggioranza di due terzi dei seggi alla Camera dei deputati[121]. Dopo l'introduzione del suffragio universale maschile i liberali hanno ottenuto ancora nel 1913 la maggioranza assoluta dei seggi, che hanno perduto solo con le elezioni proporzionali del 1919. Ma fino al 1921, insieme con i loro alleati radicali e democratici, hanno mantenuto comunque circa il 40% dei seggi[122].

Il liberalismo italiano, al contrario del suo equivalente prussiano, ha ricavato vantaggi anche dall'alleanza in atto dal 1852 con i democratici moderati (il "connubio" tra Cavour e Rattazzi) e dalla maggiore eterogeneità dei suoi aderenti, definibili come un "gruppo misto aristocratico-borghese" composto in prevalenza da élites politiche (nobiltà, burocrazia, esercito) e culturali (professioni libere)[123].

La crescita demografica e la diversa forma di industrializzazione[124] si sono rivelati più favorevoli al liberalismo italiano. La Prussia, dal 1870 parte del Reich tedesco già avviato fin dagli anni Cinquanta dell'Ottocento «a trasformarsi da Stato agrario a Stato industriale»[125], era invece caratterizzata da una crescita demografica ed economica assai più dinamica che ha ostacolato una modernizzazione delle strutture politiche dello Stato, penalizzando l'ala liberale della borghesia e relegandola a un ruolo gregario; tale processo ha invece finito per rafforzare il movimento operaio.

---

[120] Molti studiosi vedono nei compromessi di continuo tentati tra pensiero liberale e azione repressiva la principale contraddizione del giovane Stato nazionale italiano: ROMANELLI, *Il commando impossibile…* cit., pp. 9 sgg.

[121] Dati desunti da GHISALBERTI, *Storia costituzionale…* cit., Appendice, tab. III.

[122] *Ibid.,* tab. IV.

[123] LANGEWIESCHE, *Liberalismus und Bürgertum in Europa…* cit., p. 377.

[124] Una rassegna delle recenti interpretazioni del modello di sviluppo microsociale, affermatosi in Italia nel suo cammino verso una società industriale (importanza delle imprese a conduzione familiare e delle cooperative), è fornito da JOHN A. DAVIS, *Remapping Italy's Path to the Twentieth Century*, in «Journal of Modern History», 66 (1994), pp. 291-320.

[125] RICHARD TILLY, *Vom Zollverein zum Industriestaat*, München 1990.

Al predominio e alla composita realtà del liberalismo italiano faceva riscontro l'assenza di un partito conservatore. Le correnti monarchico-conservatrici, tra le quali va annoverato anche il non ufficiale "partito di corte", hanno trovato accoglienza nel vasto seno liberale.

Il sistema partitico prussiano conosceva invece gruppi nettamente distinti l'uno dall'altro. Qui erano i conservatori a dominare la scena. Dalla cosiddetta "fondazione interna del Reich" del 1879 essi sono stati il partito più forte nella Camera dei deputati disponendo della maggioranza assoluta, insieme con i liberali nazionalisti e con il centro, con i quali hanno di volta in volta collaborato[126]. La Camera dei deputati era dunque da loro controllata.

Oltre a subire la concorrenza di un partito conservatore più forte rispetto a quello con cui dovevano confrontarsi altri partiti liberali dell'Europa occidentale, nel liberalismo tedesco e in particolare in quello prussiano era insito un carattere autoritario[127]. Molti liberali conservatori hanno creato un fronte contro le organizzazioni dei cattolici e dei lavoratori e perfino contro il parlamentarismo[128].

Diversamente dai liberali italiani, i conservatori prussiani hanno considerato il loro modello superiore a quello degli altri Stati europei, un sentimento ancor più rafforzatosi con le vittorie nelle guerre del 1866 e del 1870-71. Tuttavia tra i conservatori più illustri, primo tra tutti Bismarck, c'era l'obiettiva convinzione che determinate istituzioni "moderne", come ad esempio il parlamento, svolgessero un ruolo importante nel sistema politico e che ad esse dovesse essere perciò concesso un posto. Si trattava anche di una misura preventiva davanti ai pericoli rivoluzionari[129]. I punti irrinunciabili del programma conservatore

---

[126] HELMUTH CROON, *Die Anfänge der Parlamentarisierung im Reich und die Auswirkungen auf Preußen*, in OSWALD HAUSER (Hg.), *Zur Problematik "Preußen und das Reich"*, Köln-Wien 1984, pp. 105-154, qui p. 109. Va però rifiutata la tesi dell'autore per cui in Prussia ci sarebbe stato per il contraddittorio atteggiamento dei conservatori che da un lato respingevano il parlamentarismo e dall'altro promuovevano una parlamentarizzazione, «se non per forma, [...] almeno di fatto un regime parlamentare». Ma parte integrante di un sistema parlamentare anche solo "di fatto" è l'adesione dei partecipanti a una costituzione parlamentare. Così MANN, *Hegemonie...* cit., p. 87.

[127] HEINRICH AUGUST WINKLER, *Liberalismus und Antiliberalismus*, Göttingen 1979, pp. 21, 37-40; per maggiori dettagli vedi HEINRICH AUGUST WINKLER, *Preußischer Liberalismus und deutscher Nationalstaat*, Tübingen 1964, specie p. 101 sgg. Cfr. anche il recente studio ANNA GIANNA MANCA, *La sfida delle riforme. Costituzione e politica nel liberalismo prussiano (1850-1866),* Bologna 1995.

[128] Una parte dei vecchi liberali e dei nazionalisti rifiutava il sistema parlamentare come "governo dei partiti". Cfr. LANGEWIESCHE, *Liberalismus in Deutschland...* cit., p. 108.

[129] Sul principio bismarckiano "meglio fare la rivoluzione che subire" cfr. LOTHAR GALL, *Bismarck. Der weiße Revolutionär*, Frankfurt/M. 1990², pp. 341 sgg.

erano che la corte dovesse mantenere un forte influsso sulle decisioni politiche e che l'esercito e la burocrazia restassero il più possibile fuori dal controllo del parlamento. Il presidente del partito conservatore (1903-1918) von Heydebrand und der Lasa riteneva suo primo obiettivo favorire il formarsi di un «forte potere regio, soggetto solo ai limiti della costituzione, e di un esecutivo indipendente dal parlamento»[130]. In questo contesto è anche illuminante constatare come le riforme degli organi periferici (ad esempio quelle del 1879 relative alla carica di Landrat [consigliere circondariale]) si siano comunque ispirate a uno stretto legame con le élites nobiliari latifondiste.

La borghesia si è invece concentrata sulle riforme all'interno delle grandi città, fatto che ha portato a un avvicinamento degli opposti interessi politici delle vecchie e nuove élites[131]. Il modello conservatore prussiano ha dunque coniugato la modernizzazione economica e sociale nelle città con un blocco difensivo politico e sociale nelle campagne e in ambito statale. Nel modello di Stato prussiano mancava l'apertura liberale verso una futura democratizzazione. Questa politica difensiva è stata mascherata sotto l'idea superiore dell'"imparzialità" dello Stato[132]. Il modello prussiano vedeva un'integrazione politica solo nel contesto di uno Stato monarchico, tendenzialmente diviso in classi e dunque socialmente immobile: una concezione che, secondo Wolfgang J. Mommsen, scaturiva da una diffusa paura delle conseguenze dello sviluppo industriale[133].

L'élite liberale che domina il sistema politico italiano si è frantumata in diversi raggruppamenti regionali e locali che rappresentano un'ampia gamma di sfumature politiche, dai conservatori agrari ai democratici progressisti. Le idee e le azioni politiche di questo gruppo sono mutate di continuo e rivelano la stessa variegata molteplicità che si riscontra nella sua composizione individuale. Tuttavia si possono enucleare alcuni elementi fondamentali comuni, un programma di fondo minimo. Rientra in esso la forma di Stato monarchica con il re come figura di integrazione nazionale, il parlamento come centro della politica e base del governo e il rifiuto di un decentramento del sistema buro-

---

[130] Citato da CROON, *Anfänge…* cit., p. 109.

[131] Una chiara differenza tra città e campagna in rapporto alla cultura elettorale la stabilisce anche THOMAS KÜHNE, *Dreiklassenwahlrecht…* cit., pp. 577 sg.

[132] DIRK STEGMANN - BERND-JÜRGEN WENDT - PETER-CHRISTIAN WITT (Hgg.), *Deutscher Konservatismus im 19. und 20. Jahrhundert. Festschr. für Fritz Fischer*, Bonn 1983.

[133] WOLFGANG J. MOMMSEN, *Der Geist von 1914*, in ID., *Der autoritäre Nationalstaat. Verfassung, Gesellschaft und Kultur im deutschen Kaiserreich*, Frankfurt/M. 1990, pp. 407-421, qui pp. 409-414.

cratico[134]. Era qui sottesa l'idea che le élites liberali, uscite dal Risorgimento, glorificato come "rinascita" nazionale, si fossero poste al vertice dello Stato per fare dell'Italia un paese "moderno", prendendo di volta in volta come modello di "grande nazione" la Gran Bretagna, la Francia o la Germania. Si celava qui la vaga sensazione di essere indietro rispetto alle altre potenze europee, una sensazione che ha alla lunga rafforzato la disponibilità alle riforme dei *leader* liberali, dando al modello politico una configurazione futura in linea di principio più aperta rispetto a quella prussiana.

Torniamo alla questione posta all'inizio del capitolo: i motivi di un numero molto maggiore di funzionari nei ministeri italiani oggetto della nostra indagine. L'analisi dei diversi modelli politici permette tre risposte provvisorie.

In primo luogo, l'élite statale italiana sembra essere più "politicizzata" rispetto a quella prussiana, dato che anche tra i vertici della burocrazia ricorrono parlamentari più di frequente che non in Prussia. Questi politici italiani, appartenenti alla maggioranza liberale della Camera dei deputati, sono stati inclini a interventi sull'amministrazione che hanno anche portato a una chiara politicizzazione di una gran parte degli alti burocrati e a frequenti cambi di persone.

In Prussia invece la politica del personale statale era, almeno in teoria, sottratta al controllo dei parlamentari. Tuttavia, a partire dagli anni a cavallo dei due secoli, si può registrare una vera e propria politica conservatrice nella gestione del personale in cui ha svolto una funzione determinante il gruppo dei deputati che faceva capo a von Heydebrand[135]. L'ambito dei funzionari favoriti rimase però limitato agli alti gradi della burocrazia. La rimozione di funzionari sgraditi, perfino dei cosiddetti "funzionari politici"[136], era notevolmente più difficile che in Italia per una migliore tutela giuridica del personale. Anche questo ha contribuito a una maggiore stabilità dell'amministrazione prussiana nei ministeri.

Il modello centralistico ha favorito la crescita dei ministeri, mentre ha ostacolato la devoluzione di competenze e personale direttivo agli organi subordi-

---

[134] Sul crinale percorso dai capi del partito liberale tra riforme e mantenimento del potere vedi ROMANELLI, *L'Italia liberale…* cit., pp. 214 sgg.; le comuni debolezze del liberalismo in Italia, Germania e Spagna sono invece sottolineate da ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale…* cit., pp. 17-23.

[135] CROON, *Anfänge…* cit., p. 310.

[136] HANS JÜRGEN REJEWSKI, *Die Pflicht zur politischen Treue im preußischen Beamtenrecht (1850-1918)*, Berlin 1973, pp. 85 sgg.

nati. È questo, accanto alla politicizzazione dell'amministrazione, un secondo motivo del perché in Italia il numero dei burocrati di carriera all'interno dell'élite statale sia maggiore di quello corrispondente prussiano.

Infine occorre tener presente l'atteggiamento delle élites liberali italiane per le quali il senso di indipendenza dallo Stato ha avuto sempre maggiore importanza che non per la classe dirigente prussiana. Un atteggiamento più distaccato che si esprimeva nel considerare un ufficio ministeriale una libera scelta e non in senso assoluto un "servizio". Così sembra che il letterato e più volte ministro della Pubblica istruzione Francesco De Sanctis abbia una volta rifiutato il posto di ministro con la motivazione di «avere una missione da compiere [...] qualcosa di più interessante che tutti i ministeri»[137]. Si riferiva alla redazione della *Storia della letteratura italiana,* concepita come parte del "programma di educazione nazional-liberale". Anche questo atteggiamento indipendente ha di certo contribuito a indurre i ministri italiani ad abbandonare i loro posti più facilmente e frequentemente degli omologhi prussiani che si sentivano obbligati come funzionari ad adempiere ai loro "doveri".

I modelli di Stato sopra delineati non possono però spiegare completamente il diverso numero quantitativo delle due élites statali.

Ad esempio i risultati elettorali italiani evidenziano come sia troppo riduttivo parlare di governi instabili. I rapporti di forza macropolitici sono al contrario quasi paurosamente stabili, garantendo ai liberali mezzo secolo di forti maggioranze parlamentari. La brevità dei governi all'interno di una lunga durata complessiva rappresenta una componente integrativa e funzionale di un sistema politico che consente di porre per breve tempo sotto uno stesso tetto correnti politiche diversissime, allo scopo di rafforzare a lungo termine i pilastri portanti dell'edificio. Questa stabilità flessibile si differenziava nettamente dalla rigida compattezza del sistema burocratico prussiano. È forse questo il motivo per cui nel caos italiano subentrato alla prima guerra mondiale non si è arrivati a una rivoluzione e le élites liberali sono all'inizio rimaste al potere.

3. *I sistemi politici nella realtà storica: liberalismo "autoritario" e conservatorismo "moderno"*

Qui di seguito verranno analizzati i due sistemi politici nella loro realtà stori-

[137] Citato da FRANCESCO TORRACA, *Commemorazione* (1910), in FRANCESCO DE SANCTIS, *Storia della letteratura italiana*, I, Milano 1983, p. 27.

ca, indicando i limiti e le contraddizioni dei modelli liberale e conservatore sopra delineati.

Come si è detto all'inizio, è rimasta incompiuta l'integrazione delle società italiana e prussiana nel seno dello Stato. Tanto il modello conservatore quanto quello liberale hanno messo in luce i loro limiti.

Il dilemma in cui si dibatteva il sistema liberale italiano stava nel dover fare ricorso alla forza per imporre il proprio modello politico e nell'adeguarsi alle tradizionali strutture di potere della società. Tali metodi hanno a loro volta deformato fino a rendere irriconoscibile il principio su cui esso si reggeva: l'idea di una società di cittadini[138]. La stessa fondazione di uno Stato nazionale italiano presenta tratti autoritari e illiberali; alcuni studiosi parlano anche di "bonapartismo" del ceto dirigente italiano[139].

Cominciamo dai tratti autoritari del sistema liberale: un problema fondamentale dello Statuto del 1848 era rappresentato dal ruolo mai del tutto chiarito del sovrano. Se questi, come si è detto sopra, non si intrometteva mai direttamente negli affari di politica interna, le sue decisioni, prese al di fuori dell'ambito parlamentare, in campo militare e diplomatico si ripercuotevano in alcuni casi anche sulla situazione interna, il che poteva provocare sovvertimenti nel sistema dei partiti. La cosa assume la massima evidenza in occasione dell'ingresso in guerra dell'Italia nel primo conflitto mondiale, deciso dagli ambienti di corte, contro la manifesta volontà dell'intero parlamento[140].

Anche la predominanza, all'interno del sistema, di cordate elettorali formate dai maggiorenti[141] – riflesso della resistenza liberale a organizzarsi in partiti – ha condotto a continue crisi del sistema parlamentare. Negli anni Ottanta e Novanta sono così aumentate le voci che propugnavano un costituzionalismo

---

[138] La tesi è estremizzata in FRANCO CAMMARANO, *Nazionalizzazione della politica e politicizzazione della nazione. I dilemmi della classe dirigente nell'Italia liberale*, in MARCO MERIGGI, PIERANGELO SCHIERA (a cura di), *Dalla città alla nazione. Borghesie ottocentesche in Italia e in Germania*, Bologna 1993, pp. 139-163.

[139] ALFREDO CAPONE, *Destra e Sinistra da Cavour a Crispi,* Torino 1981, S. 199; in Germania il concetto, sostenuto negli anni Settanta tra gli altri da Hans-Ulrich Wehler per illustrare la politica bismarckiana, è riuscito a imporsi imporre ancor meno, cfr. HANS-ULRICH WEHLER, *Bismarck und der Imperialismus*, Köln [et al.] 1969, pp. 455-464; in termini critici nei confronti di questa tesi: LOTHAR GALL, *Bismarck und der Bonapartismus*, in HZ, 223 (1976), pp. 618-637; sul concetto in generale: DIETER GROH, *Cäsarismus,* in *Geschichtliche Grundbegriffe…* cit., I, 1972, pp. 726-771, specie pp. 761 sgg.

[140] DENNIS MACK SMITH, *I Savoia re d'Italia*, Milano 1993^{2}, pp. 268-279.

[141] La differenza tra cultura elettorale tradizionale e moderna è sistematizzata da KÜHNE, *Dreiklassenwahlrecht…* cit., pp. 32 sgg.

"alla tedesca"[142]. Ma i tentativi di modificare la costituzione in senso monarchico-autoritario sono naufragati. Nel periodo tra la fine dell'Ottocento e la prima guerra mondiale Giolitti è riuscito a dare stabilità al sistema con una limitata apertura ai moderni partiti di massa socialista e cattolico. Ma si trattava di una soluzione precaria che non riusciva a risolvere il vero problema: la forbice che si andava sempre più divaricando tra il sistema politico (paese legale) e la società (paese reale)[143]. La prima guerra mondiale ha provocato una mobilitazione politica a cui lo Stato nella sua forma liberale non è riuscito a sopravvivere.

La prevalente maggioranza della popolazione è rimasta per lungo tempo esclusa dal sistema liberale dal punto di vista sociale, culturale e politico. Nel quadro della prima industrializzazione, iniziata a partire dal 1890, non si è posto un argine ai crescenti problemi sociali con un adeguato sistema di garanzie; larghi strati delle maestranze industriali e contadine sono rimasti in condizioni precarie, con un atteggiamento ostile verso lo Stato nazionale, come attesta tra l'altro l'orientamento rivoluzionario-sindacalista del movimento operaio italiano e i successi riscossi da Bakunin nella penisola[144]. Anche il sistema scolastico si è evoluto lentamente. Fino al 1901 circa la metà della popolazione italiana era costituita da analfabeti e non poteva perciò prendere parte attiva alla vita politica[145]. Inoltre, fino al 1913, la maggior parte degli italiani e delle italiane è rimasta esclusa dalla partecipazione politica a causa di un sistema elettorale basato sul censo.

In tutti questi ambiti la Prussia opera in senso più democratico e sembra conseguire risultati notevolmente migliori nell'integrare la popolazione nel sistema politico. Ciò dipende non da ultimo dal suo inserimento nel Reich tedesco. La maggior parte delle riforme in campo sociale e politico si sono realizzate a livello di Reich e sono poi passate da qui alla Prussia[146]. Ciò dipendeva non da ultimo

---

[142] WEISS, *Staat…* cit., pp. 331, 351, 361, 374 sgg.

[143] ISABELLA ZANNI ROSIELLO, *Introduzione*, in EAD. (a cura di), *Gli apparati statali dall'Unità al fascismo*, Bologna 1989, pp. 7-48, qui pp. 13 sgg. (ristampa dell'ed. 1976).

[144] Sebbene si debba essere cauti con affermazioni strutturalistiche troppo apodittiche. Sul ruolo dei simboli nel movimento operaio italiano cfr. MAURIZIO RIDOLFI, *Il PSI e la nascita del partito di massa. 1982-1922*, Roma-Bari 1992, pp. 181 sgg.

[145] ROMANELLI, *L'Italia liberale…* cit., p. 436.

[146] Sul crescente influsso del Reich sulla Prussia cfr. SCHULZE, *Preußen…* cit., pp. 368 sgg.; MICHAEL STÜRMER, *Eine politische Kultur – oder zwei? Betrachtungen zur Regierungsweise des Kaiserreichs*, in HAUSER (Hg.), *Zur Problematik…* cit., pp. 35-47; RICHARD DIETRICH, *Föderalismus, Unitarismus oder Hegemonialstaat?, ibid.*, pp. 49-81; KERSTEN ROSENAU, *Hegemonie und Dualismus. Preußens staatsrechtliche Stellung im Deutschen Reich*, Regensburg 1986, p. 37. Secondo ERNST RUDOLF HUBER, *Die Bismarcksche Reichsverfassung im Zusammenhang der deutschen*

dal fatto che in Germania esisteva una più lunga e radicata tradizione di riforme imposte dall'alto dallo Stato e che l'unificazione nel Reich è stata accuratamente preparata nel quadro dell'unione doganale (Zollverein) dal 1834 in poi.

L'"antirivoluzione creativa" di Bismarck[147] si rivela tra l'altro nel sistema di garanzie sociali delineatosi nel Reich tra il 1871 e il 1884. Nel 1910 già l'81% di tutti gli occupati erano assicurati contro gli infortuni, il 44% contro le malattie e il 53% godeva di una pensione. In Italia si è avuta solo dal 1898 una assicurazione obbligatoria contro gli incidenti per i lavoratori e gli impiegati di determinati settori; nel 1911 ne godeva solo l'11% degli occupati; nel 1910 disponeva di una previdenza sociale (su contribuzione volontaria) solo il 6% dei lavoratori e nel 1915 solo il 2% aveva diritto a una pensione (volontaria)[148]. Il "socialista statalista" Werner Sombart criticava già nel 1888 la «scarsa lungimiranza» di molti uomini politici italiani nel comprendere la «necessità dell'intervento statale nelle questioni sociali»[149], ma al tempo stesso metteva in evidenza anche la difficile situazione finanziaria del giovane Stato.

Le cose non erano diverse nel campo dell'istruzione scolastica. Intorno al 1880 quasi la metà di tutte le reclute italiane (48,9%) erano analfabeti, nell'esercito prussiano-tedesco tale quota arrivava solo all'1,5%[150]. Anche in questo settore il modello prussiano era considerato in Italia un esempio luminoso, a cui tendevano parti dell'élite liberale[151].

L'integrazione prussiana appariva inoltre sostanzialmente migliore anche nel campo della partecipazione politica, almeno fino al 1913. Il sistema elettorale prussiano delle tre classi era certo ingiusto (ripartizione delle circoscrizioni), non segreto ed estremamente disomogeneo, ma, a differenza del sistema elettorale italiano basato sul censo, era "generale" nel senso che non escludeva dal

---

Verfassungsgeschichte, in BÖCKENFÖRDE (Hg.), *Moderne deutsche Verfassungsgeschichte*… cit., pp. 181 sgg.) «la svolta verso lo Stato federale unitario» ha avuto luogo intorno al 1890.

[147] Il concetto deriva da OTTO BÜSCH, *Parteien und Wahlen in Deutschland*, in ID., *Zur Rezeption und Revision der preußisch-deutschen Geschichte*, Berlin 1988 , pp. 151-213, qui p. 168.

[148] Dati tratta da WOLFRAM FISCHER (Hg.), *Handbuch der europäischen Wirtschafts- und Sozialgeschichte,* V, *1850-1914*, Stuttgart 1985, pp. 200 sg.; occorre però aggiungere che in Germania era più forte la pressione sullo Stato per azioni di intervento nel settore sociale; per l'Italia vedi VOLKER SELLIN, *Die Anfänge staatlicher Sozialreform im liberalen Italien,* Stuttgart 1971.

[149] WERNER SOMBART, *Die römische Campagna. Eine sozialökonomische Studie*, Leipzig 1888, p. 161.

[150] Cifre secondo MARZIO BARBAGLI, *Disoccupazione intellettuale e sistema scolastico in Italia (1859-1973),* Bologna 1974, p. 31.

[151] Così WOLFGANG SUCHANEK, *Das Deutschlandbild in der italienischen Presse 1870/71*, Bonn 1975, pp. 186 sg.

diritto di voto alcun cittadino maschile maggiorenne. Comunque anche per la Prussia crebbe l'importanza del Reichstag, eletto a suffragio universale segreto e paritario. Le spinte unificatrici in Germania rafforzarono sempre più l'influsso del parlamento nazionale sui singoli Stati[152].

Infine c'è anche da tener presente un altro ambito che accordava al cittadino prussiano un maggior diritto di partecipazione rispetto a quello italiano: la giustizia. Come dimostra ad esempio la legislazione sullo stato giuridico dei funzionari, il principio dello "Stato di diritto" aveva acquistato specie nel campo del diritto amministrativo contorni più chiari in Prussia e nel Reich che non nell'Italia liberale[153]. La Prussia ha potuto curiosamente conservare il proprio sistema politico appunto per il fatto di non essere, come l'Italia, uno Stato nazionale, pur beneficiando indirettamente del processo di integrazione messo in atto dal Reich.

Il carattere maggiormente "borghese" del modello liberale di stampo italiano si rivela dunque in molti campi bisognoso di una revisione strutturale: non a caso proprio quelli in cui si manifesta il lato più "moderno" e tendenzialmente "democratico" del modello prussiano-tedesco. Questo vale ancor più per la questione dell'adeguamento del sistema statale alle strutture sociali, il tema che passiamo adesso ad affrontare.

Uno sguardo ai rapporti tra centro e periferia, tra capitale e province può contribuire a chiarire il problema. Nel modello centralistico italiano l'amministrazione era concepita come una catena di trasmissione operante in senso univoco, dall'"alto" verso il "basso". Le leggi e i regolamenti di attuazione venivano di fatto studiati fin nei minimi dettagli nei competenti ministeri e trasmessi agli organi subordinati. Ma un tale semplice modello di stazione trasmittente e sedi riceventi non poteva funzionare in un paese tanto eterogeneo e culturalmente frammentato come l'Italia[154]. Ai funzionari ministeriali mancava poi l'elementare conoscenza dei luoghi. Il problema – secondo il modello – doveva essere risolto dal ruolo centrale svolto dal parlamento nazionale. Dato che l'amministrazione centrale era sotto lo stretto controllo parlamentare, gli im-

---

[152] STÜRMER, *Eine politische Kultur…* cit., p. 43; ROSENAU, *Hegemonie…* cit., pp. 115 sgg.

[153] Per la Germania: REGINA OGOREK, *Individueller Rechtsschutz gegenüber der Staatsgewalt. Zur Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit im 19.Jahrhundert,* in KOCKA (Hg.), *Bürgertum im 19.Jahrhundert…* cit., I, pp. 372-405. Sulle carenze del diritto amministrativo italiano cfr. RENATO FINOCCHI - ELISABETTA MIDENA, *La giustizia amministrativa*, in CASSESE - FRANCHINI (a cura di), *L'amministrazione pubblica italiana…* cit., pp. 169-185.

[154] A tale proposito il particolareggiato studio di ROMANELLI, *Il commando impossibile…* cit.

pulsi dal “basso”, cioè dalle regioni e dai comuni, dovevano arrivare al centro attraverso i parlamentari. Ma chi erano questi parlamentari? Secondo studi recenti, si trattava di solito di persone, spesso avvocati, legate attraverso mediatori (*power-broker*) all’élite locale, costituita dai “grandi elettori”[155]. La rielezione di un deputato era assicurata se questi riusciva a restituire almeno in parte ai suoi “finanziatori”, sotto forma di risorse pubbliche controllate dall’amministrazione centrale, il capitale politico affidatogli dalle élites locali. Questa sorta di scambio ha assunto forme diverse nel corso del tempo, sarebbe perciò errato liquidare il clientelismo e i rapporti di patronato come fenomeni “premoderni”[156]. All’interno del sistema liberale la burocrazia statale, in particolare il personale dei ministeri, era incardinata nel sistema politico attraverso rapporti di patronato. Anche per questo motivo il parlamento italiano ha rifiutato per lungo tempo ai “servitori dello Stato” la concessione di uno *status* giuridico certo che li potesse rendere almeno tendenzialmente indipendenti dall’arbitrio dei ministri. E anche per tale ragione non si è mai ceduto alle richieste di una “vera” autonomia amministrativa: chi partecipava al gioco politico (parlamentari, amministrazione centrale, reti locali) vedeva qui il rischio di perdere la propria porzione di potere[157].

Lo sfondo clientelare del sistema spiega anche perché il liberalismo italiano non si sia tramutato in un moderno partito di massa o di programma, ma sia rimasto quanto mai fluido nella sua configurazione[158]. Trova infine una risposta

---

[155] PAOLO POMBENI, *Autorità sociale e potere politico nell’Italia contemporanea*, Venezia 1993; LUIGI MUSELLA, *Individui, amici, clienti. Relazioni personali e circuiti politici in Italia meridionale tra Otto e Novecento*, Bologna 1994; illuminante dal punto di vista teorico anche lo studio di LUCIANO GRAZIANO, *Clientelismo e sistema politico. Il caso dell’Italia*, Milano 1980.

[156] Sulla modernizzazione dei rapporti di patronato cfr. SAMUEL M. EISENSTADT - L. RONINGER, *Kulturelle und strukturelle Kontinuität in Entwicklungs- und Wandlungssituationen: Persistenz und Veränderung von Patronagebeziehungen*, in ROBERT HETTLAGE (Hg.), *Die posttraditionale Welt der Bauern*, Frankfurt/M. - New York 1989, pp. 41-65.

[157] JOHN A. DAVIS, *Conflict and Control. Law and order in Nineteenth-Century Italy*, London [et al.] 1988, p. 351.

[158] Che ciò non vada considerato solo un frutto dell’“incapacità” dei liberali – come si è fatto spesso –, ma piuttosto una sorta di “Realpolitik” italiana, adeguata alla realtà del paese, è evidenziato da GHERARDI*, L’arte del compromesso…* cit., pp. 13-40; sulle radici della “questione partitica” cfr. MARCO MERIGGI, *Dalla restaurazione all’età liberale. Per una storia del concetto di associazione in Italia*, in RAFFAELA GHERARDI - GUSTAVO COZZI (a cura di), *I concetti fondamentali delle scienze sociali e dello Stato in Italia e in Germania tra Otto e Novecento*, Bologna 1992, pp. 87-106; una visione molto articolata della “questione partitica” nei liberali italiani è presentata da PAOLO POMBENI, *Il problema del partito politico nella riflessione della scienza politica italiana (1870-1914)*, *ibid.,* pp. 107-135.

il problema dell'instabilità e della stabilità del sistema politico: i governi cambiavano frequentemente perché era difficile integrare di volta in volta le diverse reti locali e regionali. Una singola questione controversa poteva determinare il ritiro di un politico o di una determinata rete di interessi, costringendo a creare una nuova costellazione. Il sistema liberale traeva dunque la sua stabilità proprio dalla sua grande flessibilità. Inoltre, tutti coloro che vi partecipavano dipendevano dalla sua sopravvivenza. Quest'ultimo fatto spiega anche, congiuntamente alle tendenze contrarie a uno Stato di diritto, la latente disponibilità all'uso della forza e alla repressione delle agitazioni sociali con l'intervento della mano militare.

Anche in Prussia le élites locali giocavano un ruolo decisivo all'interno del sistema politico. Ma diversamente dall'Italia, si era qui sviluppata a partire dal XVIII secolo una particolare consapevolezza della propria condizione che contribuiva a colmare più facilmente le differenze locali, favorendo la maturazione di comuni interessi sovraregionali[159]. Non si può perciò in questo caso parlare di clientelismo perché esso si basa su una angusta visione localistica delle élites interessate.

Secondo Hansjörg Siegenthaler le strutture amministrative decentrate nascono di preferenza laddove esiste un consenso delle élites ad accettare compromessi sovraregionali[160]. La struttura decentrata dell'amministrazione prussiana, come il federalismo del Reich, era altresì concepita dai suoi creatori come mezzo per preservare l'influsso delle élites tradizionali, ma questo poteva realizzarsi solo se esse, al pari di una considerevole parte della popolazione, fossero già state integrate nel sistema politico, cioè se la periferia avesse accettato le regole del centro. Il sistema statale prussiano ha prodotto conseguenze di duplice segno. Una "vera" autonomia amministrativa ha aiutato la nobiltà terriera a difendere le posizioni ereditate, ad esempio per quel che riguarda la carica di Landrat (consigliere circondariale). Al tempo stesso ha offerto alla borghesia liberale in ascesa, nonostante il parlamentarismo bloccato, la possibilità di modernizzare lo Stato dal "basso", cioè nelle comunità urbane. C'è stata poi parallelamente una modernizzazione liberale dall'"alto", principalmente a

---

[159] Probabilmente giocava qui un ruolo anche il fatto che l'aristocrazia prussiana, a differenza di quella italiana, era una nobiltà di campagna, viveva cioè relativamente isolata nei suoi possedimenti, mentre la maggior parte di quella italiana soggiornava in città. Lo sviluppo di una coscienza di classe è diventata dunque per l'aristocrazia prussiana una questione di sopravvivenza. Ciò spiegherebbe anche la maggiore disponibilità a sostenere lo Stato senza riserve, un atteggiamento che si riscontra solo di rado nella nobiltà italiana.

[160] SIEGENTHALER, *Supranationalität*… cit.

livello di Reich, tra l'altro nel campo del diritto[161]. Ciò ha conferito all'amministrazione statale un alto grado di regolarità e continuità, al punto che Max Weber ha potuto sviluppare il suo modello ideale di burocrazia sull'esempio dell'ordinamento prussiano. La burocrazia italiana, prigioniera dei gruppi sociali, appare invece un'antitesi del tipo ideale weberiano[162]. La stabilità assicurava al sistema prussiano un equilibrio tra diverse istituzioni (amministrazione, parlamento) e diverse élites (nobiltà, borghesia). L'esclusione pregiudiziale o graduale di altri gruppi sociali (movimento operaio, cattolici), la cosiddetta integrazione "negativa" e le tendenze delle singole élites (burocrazia, classe politica, classe militare) a costituire comparti separati, con la conseguente canalizzazione dei conflitti, hanno però conferito al sistema prussiano una estrema rigidità e lo hanno reso soggetto a sovvertimenti politici.

4. *Stati modello per l'Italia liberale. Linee di un dibattito*

Il confronto dei sistemi politici italiano e prussiano ha chiarito come per spiegare il fenomeno di durate lunghe o brevi non bastino considerazioni storico-istituzionali o storico-amministrative, ma vada anche analizzato il contesto sociale. Esso abbraccia tanto le condizioni socio-strutturali quanto i valori e le ideologie delle classi su cui si fonda il sistema statale. Lo dimostra anche uno sguardo al dibattito italiano sui sistemi esteri da prendere a modello per il Regno liberale.

Tali discussioni vanno sempre messe in rapporto con la diversa situazione estera e interna del paese e con lo sfondo sociale e gli interessi economici del ceto politico di volta in volta dominante. Nel corso della storia dello Stato nazionale italiano si è andato attenuando il dibattito intorno ai modelli, riflesso di una accresciuta consapevolezza nazionale. Il fascismo ha costituito il punto culminante, ma anche fatale, di questo processo: l'Italia totalitaria è diventata essa stessa modello per altri Stati[163].

---

[161] Sulle riforme della giustizia cfr. KENNETH F. LEDFORD, *Lawyers, Liberalism and Procedure: The German Imperial Justice Laws of 1877-79*, in «Central European History», 26 (1993), 2, pp. 165-193. Il lavoro legislativo ministeriale si è però svolto principalmente nel Ministero della giustizia prussiano. Ciò evidenzia il ruolo fondamentale svolto dalla Prussia nel processo di integrazione amministrativa.

[162] CASSESE, *Il sistema amministrativo italiano…* cit., p. 17.

[163] WOLFGANG SCHIEDER, *Die NSDAP vor 1933*, in GG, 19 (1993), pp. 141-154, qui pp. 145 sg.; ERNST NOLTE, *Die faschistischen Bewegungen*, München 1984^{9}, pp. 96 sgg.

Nella discussione sui modelli stranieri si possono individuare quattro fasi: la prima è costituita dall'epoca di governo della Destra storica sotto Cavour e i suoi successori fino alla metà degli anni Settanta. La seconda, che va dalla vittoria elettorale della Sinistra nel 1876 alla morte del suo primo capo Depretis nel 1887, si era già andata lentamente delineando fin dall'inizio degli anni Settanta. L'era Crispi (1887-1896) e la cosiddetta "lunga crisi di fine secolo" costituiscono la terza fase. La quarta, l'era liberaldemocratica sotto Giolitti, è a sua volta nettamente distinguibile dalle precedenti.

Parallelamente a queste quattro fasi, che risentono del clima politico e dei rapporti di forza, sono osservabili nello stesso periodo diverse spinte modernizzatrici. Durante la prima fase sono state prese le più importanti decisioni per il sistema politico e amministrativo del paese (parlamentarismo, centralismo). Al tempo stesso è iniziata la costruzione delle infrastrutture (scuole e strade). Nella seconda e terza fase si è introdotta, con massicci aiuti statali, la modernizzazione dell'agricoltura e una industrializzazione a macchie (ferrovie, costruzioni navali). Questo sviluppo è legato a una difficile crisi sociale, economica e politica. L'ultima fase segna l'inizio di una più vasta industrializzazione nel quadro di nuovi equilibri sociali, peraltro molto fragili. Anche questa fase è stata accompagnata da sforzi riformisti.

Nella prima fase (1860-1876) l'Italia, arretrato paese agricolo, è stata sotto il dominante influsso francese. Ciò dipendeva dall'egemonia culturale che la "cugina latina" esercitava, dai legami in politica estera che avevano reso possibile una comune alleanza contro l'Austria nel 1859 e la conseguente nascita dello Stato nazionale italiano e infine dagli stretti intrecci politico-commerciali tra i due paesi. La ristretta élite aristocratico-borghese, formata in massima parte da grandi proprietari terrieri piemontesi, che all'interesse per la moderna economia capitalista univano una cultura cosmopolita, ha cercato di trasformare il nuovo Stato in un paese liberale modello: libertà di commercio e, all'interno, un sistema parlamentare, limitato da una rigida legge elettorale su base censuaria, costituivano i fondamenti della sua politica[164]. Questo legame con l'Occidente si è riflesso nella struttura politica, nella legislazione comunale e provinciale, nel sistema scolastico, nei lavori pubblici e anche nell'organizzazione burocratica. Solo a partire dalla sconfitta della Francia a Sedan nel 1871

---

[164] Sul contesto sociale e sull'ideologia di tale élite cfr. ROMANELLI, *L'Italia liberale*… cit., pp. 13-26; sull'influsso francese in questo periodo cfr. BERNARDO SORDI, *L'influenza tedesca*, in *Le riforme crispine,* II, *Giustizia amministrativa*, Milano 1990, pp. 533-574, qui pp. 533 sg. (Archivio ISAP, 6).

cominciò a sgretolarsi lentamente il netto orientamento verso il modello francese. Lo sguardo dell'opinione pubblica italiana si rivolse – come quella di tutta l'Europa – al Reich appena fondato al centro del continente con ripercussioni anche sul dibattito politico interno. Proprio la Sinistra moderata all'interno dello schieramento liberale collegò spesso la critica alla via politica finora seguita dall'Italia al richiamo ai successi del nuovo Stato nazionale tedesco; un atteggiamento che si riscontra però sempre più anche tra i liberali conservatori, come il pubblicista Giuseppe Civinini. Questi scriveva nel 1870:

> «Secondo me, la Francia aveva finito la sua missione utile nel mondo: gli aveva, colla sua grande rivoluzione, dato l'uguaglianza civile [...] Ora sorge in Europa una potenza conservatrice, e piglia essa in mano l'egemonia di questa società avvilita o corrotta»[165].

Per lui tre erano i motivi per cui occorreva appoggiarsi alla Germania: oltre alla comune ostilità verso la Francia e il papato, era necessario rimediare alla debolezza dell'Italia, attribuita alla mancanza di una "salda base conservatrice". Al contrario dell'Italia, l'unificazione tedesca era stata in sostanza preparata dalla letteratura, dalla scienza, dalla storia, dalla filosofia, ecc.

> «Questo Reich non è, come si dice di solito, nato dalla forza; è il trionfo di una lunga opera di civilizzazione»[166].

Del tutto diversa era l'opinione dell'estrema sinistra (garibaldini, democratici, repubblicani, mazziniani) che considerava, al pari della maggioranza dei moderati al governo, la Prussia-Germania uno Stato politicamente arretrato, addirittura medievale per il risalto dato al principio monarchico. Ma anche questi gruppi riconoscevano in altri campi la modernità del Reich di Bismarck. Questa opinione suscitava infinite discussioni sulle riforme da adottare nel sistema giuridico, amministrativo, scolastico e scientifico. Pertanto la riforma dell'esercito italiano del 1873 seguì l'esempio prussiano: si introdusse gradualmente la leva obbligatoria per tutti e un corpo di ufficiali di riserva ("volontariato per un anno"). Ma sono pochi i dibattiti sulle istituzioni tedesche che si sono immediatamente riflessi in scelte politiche[167].

---

[165] GIUSEPPE CIVININI, *L'antico e il nuovo impero in Germania*, II, *L'Impero Tedesco*, in NA, 1871, 17, pp. 34-56, citazioni a pp. 49 sg. e 56.

[166] *Ibid.,* p. 42.

[167] SUCHANEK, *Das Deutschlandbild…* cit., pp. 181-219, 236-292; trattazioni più ampie: ROSARIO ROMEO, *Germania e la vita intellettuale in Italia*, in ID., *L'Italia liberale e la Prima Guerra

Il graduale abbandono del modello francese fino a quel momento dominante venne favorito da diversi fattori: la "questione romana" provocò un serio conflitto con gli alleati di un tempo, dato che la Francia sosteneva il papa. L'opinione pubblica liberale italiana guardò con grande simpatia alla lotta di Bismarck contro la Chiesa (Kulturkampf), sentita come parte del proprio scontro con il papato.

Il concetto tedesco di "Stato di diritto" entrò nel dibattito giuridico. Si vide nel "modello Germania" un'alternativa alla Francia che per molti liberali era diventata uno spauracchio per gli eventi della Comune di Parigi. In quell'epoca andava peggiorando anche in Italia il clima politico interno a causa della crescente divaricazione economica e sociale tra Nord e Sud. Questo processo ha sempre più rafforzato l'opposizione del Mezzogiorno al nuovo Stato. La polarizzazione dei conflitti metteva in forse la politica interna fino allora orientata a riforme moderate, che aveva ottenuto grande successo nel piccolo Piemonte[168].

I problemi crescenti imposero anche ai gruppi dirigenti settentrionali fino allora dominanti di aprirsi ai nuovi liberali di sinistra del Mezzogiorno, appartenenti perlopiù alla piccola borghesia, in modo da garantire la governabilità del paese. Questi gruppi, emersi nel quadro degli eventi rivoluzionari che avevano condotto alla fondazione dello Stato nazionale – come ad esempio il siciliano Francesco Crispi –, ottennero per la prima volta nel 1876 la maggioranza parlamentare. Del loro effettivo programma (allargamento del suffragio/democratizzazione, sostegno finanziario al Sud, riforma dell'apparato burocratico) tradussero in pratica ben poco, creando piuttosto con l'erezione di monumenti nazionali ed edifici di rappresentanza statale e l'organizzazione di parate militari le premesse in Italia per una "cultura borghese" di retorica ufficialità (Romanelli).

Mancano in quest'epoca chiari modelli esteri di riferimento. È ancora avvertibile l'influsso della Francia, ma il rapporto tra le élites dei due paesi si va sempre più raffreddando. La politica estera del tempo rende evidente questa incertezza: anche il governo della Sinistra liberale si attiene al libero mercato e sti-

---

mondiale, Roma 1978, pp. 109-140; WEISS*, Staat…* cit.*;* sul sistema giuridico infine ALDO MAZZACANE, *Die Rechtskultur in Deutschland und Italien nach der nationalen Einigung – Anmerkungen zu einem Forschungsprojekt*, in *Deutsche Rechtswissenschaft und Staatslehre,* hrsg. von REINER SCHULZE, Berlin 1990, pp. 55-74; sul diritto amministrativo cfr. SORDI, *L'influenza…* cit.

[168] Sul liberalismo italiano di impronta autoritaria cfr. ROMANELLI, *Il comando impossiblile…* cit., pp. 10 sgg.

pula accordi commerciali con la Francia (1878, 1881), ma al tempo stesso cerca un legame con le potenze centrali e conclude nel 1882 un patto di alleanza con l'Austria-Ungheria e la Germania (la Triplice Alleanza)[169].

Infine un decennio dopo Sedan un altro evento indirizza di nuovo l'attenzione dell'opinione pubblica italiana sulla grande potenza a nord delle Alpi: l'inaugurazione del tunnel del San Gottardo nel 1882. Lungo la nuova linea ferroviaria sarebbero d'ora in poi passate al di là delle Alpi merci e uomini in numero fino allora impensabile. Questa data segna anche la fine di una dipendenza politico-commerciale quasi esclusiva dalla Francia[170].

Solo nell'era crispina (1887-1894) la Germania divenne in molti ambiti il modello e il partner principale dello Stato nazionale italiano. L'ex rivoluzionario siciliano era un grande ammiratore di Bismarck, da lui spesso definito il "grande cancelliere"[171]. Anche il politico italiano voleva elevare il suo paese al livello di una grande potenza europea, perché «l'unità sarebbe inutile se non dovesse portarci forza e grandezza»[172].

A Bismarck scrisse nel 1887:

«La patria tedesca unificata sotto uno scettro glorioso, l'impero germanico rialzato dalle sue rovine e diretto da sedici anni verso uno scopo di pace e di conservazione, ecco i grandi titoli alla riconoscenza del popolo tedesco e all'amministrazione di tutti i vostri contemporanei, anticipatori della posteriorità e interpreti della storia. In nessun luogo meglio che in Italia si apprezza la grandezza della vostra opera: grazie al genio

---

169 ROMANELLI, *L'Italia liberale…* cit., pp. 236 sg.

170 Per una storia delle opere pubbliche cfr. BRUNO CAIZZI, *Suez e San Gottardo*, Milano 1985, pp. 240-250; sulla dipendenza italiana fino all'inizio degli anni Ottanta cfr. WERNER SOMBART, *La politica commerciale dell'Italia dall'unificazione del Regno*, in *Biblioteca dell'Economia*, serie IV, vol. I, Torino 1896, pp. 245-320, qui p. 298; solo di recente si sono studiati i resoconti di viaggiatori italiani in Germania: CLAUDIO VISENTINI, *"Nel paese delle selve e delle idee". Viaggiatori italiani in Germania 1866-1914* (tesi di laurea, anno accademico 1989-90), Milano 1990; sulle relazioni commerciali italo-tedesche a partire da quest'epoca cfr. ANNE V. OSWALD*, Die deutsche Industrie auf dem italienischen Markt 1882 bis 1945*, Frankfurt/M.[et al.] 1996.

171 ROMANELLI, *L'Italia liberale…* cit., p. 232; SUCHANEK, *Das Deutschlandbild…* cit., pp. 105, 129 sgg.; le differenze ideologiche tra Crispi e i suoi alleati di Berlino e Vienna sono sottolineate da ALBERTO MONTICONE, *Die öffentliche Meinung Italiens gegenüber Deutschland am Vorabend des Ersten Weltkriegs*, in ERNST SCHULIN (Hg.), *Gedenkschrift Martin Göhring. Studien zur europäischen Geschichte*, Wiesbaden 1968, pp. 266-285, qui pp. 266 sg.; una critica coeva al tentativo di Crispi di ispirarsi a Bismarck in GAETANO MOSCA, *Le costituzioni moderne*, Palermo 1887, p. 52; su questo anche WEISS, *Staat…* cit., p. 345.

172 *Francesco Crispi di fronte alla storia…* cit., p. IX.

politico secondato dalle armi, pochi anni sono bastati per fare, di due popoli smembrati, due grandi Stati degni di comprendersi»[173].

Oltre all'avvicinamento in politica estera al Reich tedesco (Triplice) sotto l'acuirsi dello scontro con la Francia (conflitto di Tunisi, guerra commerciale del 1888-98), si registrano anche all'interno tentativi di seguire la strada del nuovo alleato. Crispi voleva imporre il proprio concetto di una "democrazia autoritaria" (Romanelli), facendo da un lato concessioni democratiche, come l'ampliamento del diritto di voto e il cauto decentramento amministrativo del 1888, e ingaggiando dall'altro la lotta contro i nemici costituzionali "neri" e "rossi" (cattolici, socialisti, anarchici, fasci siciliani). Non si astenne neppure da una limitazione dei diritti civili (1894). Al tempo stesso si impegnò nella difesa del "principio monarchico", dato che vedeva nel re il garante dell'unità nazionale[174].

Diversi mutamenti interni ed esteri hanno fatto da sfondo a questa politica: la svolta in tutta Europa verso il protezionismo aveva acuito la crisi dell'agricoltura italiana e dell'industria navale iniziata negli anni Ottanta e condotto a un lento cambiamento anche nella politica commerciale dell'Italia. Dal 1887 esisteva – come in Germania dopo la cosiddetta "fondazione interna del Reich" (1878) – un blocco agrario-industriale che imponeva una politica commerciale italiana protezionista[175]. La crisi bancaria del 1888-89, in cui diverse grandi banche italiane dichiararono fallimento, poté essere superata solo con l'aiuto del capitale tedesco. Nacque la Banca Commerciale Italiana, una banca industriale secondo il modello germanico. Al tempo stesso si intesificarono i rapporti commerciali con la Germania[176].

---

[173] *Ibid.,* p. 205. I rapporti tra i due statisti rimasero però sempre a senso unico. Bismarck si è interessato ben poco all'Italia, come del resto la stessa opinione pubblica tedesca. Nei suoi *Gesammelte Werke* Crispi compare un'unica volta in una lettera di ringraziamento.

[174] *Francesco Crispi di fronte alla storia…* cit., pp. 105 sg.; sul passo corrispondente nel trattato della Triplice vedi MONTICONE, *Die öffentliche Meinung…* cit., p. 268.

[175] Sulla politica di coalizione nel Reich guglielmino vedi HANS-PETER ULLMANN, *Interessenverbände in Deutschland*, Frankfurt/M. 1988. La tesi classica in ECKART KEHR, *Schlachtflottenbau und Parteipolitik 1894-1901*, Berlin 1930; critico rispetto ad essa: GEOFF ELEY, *Sammlungspolitik, Social Imperialism and the Navy Law of 1898*, in ID., *From Unification to Nazism*, Boston 1986, pp. 110-153; per l'Italia: ROMANELLI, *L'Italia liberale…* cit., pp. 251 sgg.; RAFFAELE ROMANELLI, *Francesco Crispi e la riforma dello Stato nella svolta del 1887*, in «Quaderni storici», VI (1971), pp. 763-834; ERNESTO RAGIONIERI, *La storia politica e sociale*, in *Storia d'Italia* (Einaudi), vol. IV/4, Torino 1976, pp. 1753-1773.

[176] Le importazioni tedesche in Italia sono passate dal quarto (1880) al primo posto (1914) , cfr. la tabella in PETER HERTNER, *Vom Erfolg und seinen Vätern: Die deutsche Ausfuhr und der ita-*

Ma nella situazione italiana la "grande politica" di Crispi, ispirata al modello tedesco, era destinata nel complesso a naufragare. Nel 1896 l'esercito italiano subì una clamorosa sconfitta ad Adua da parte delle truppe abissine, e il "dittatore", come lui stesso amava chiamarsi, dovette andarsene. Si pensò di risolvere la crisi interna, accompagnata da numerose proteste e rivolte sociali, con l'estremo tentativo di un atto politico "prussiano". Il presidente del Consiglio, generale Pelloux (1898-1900), tentò di governare con leggi eccezionali contro il parlamento, sostenuto dal relativamente debole "partito di corte". L'attentato al re Umberto I spazzò però via il tentativo di uno Stato-Reich. Il parlamento e l'opinione pubblica ne uscirono vincitori[177].

Sotto Giolitti, nella quarta fase del dibattito sui modelli esteri, si ebbe un riavvicinamento alla Francia, ma l'Italia rimase formalmente membro della Triplice Alleanza. La guerra commerciale fu risolta e accomodata la controversa questione tunisina (1902). In politica interna Giolitti ampliò, grazie a una limitata collaborazione con i cattolici e i socialisti riformisti, la base del partito liberale al governo. Vennero avviati diversi progetti di riforma sociale e amministrativa. L'ascesa di politici legati all'estremismo nazionalista e l'accresciuta autoconsapevolezza degli italiani spensero la discussione sui modelli stranieri. Come anche per altri Stati europei, furono piuttosto gli USA a diventare in parte il futuro modello statale e sociale, fatto legato anche all'alto numero degli emigrati italiani[178].

Nonostante il chiaro insuccesso del progetto di imitare il "modello politico autoritario" tedesco sotto Crispi, anche durante l'epoca di Giolitti si registra un dibattito su diverse istituzioni del Reich guglielmino, come emerge a partire dagli anni Ottanta soprattutto nel campo del diritto, dell'economia, dell'assetto sociale, del movimento operaio e delle riforme amministrative e burocratiche che si analizzeranno in dettaglio più avanti. Non esiste però più nell'opinione pubblica italiana una tendenza chiaramente germanofila o antitedesca. I diversi punti di

---

lienische Markt von den 1880er Jahren bis zum ersten Weltkrieg, in «Scripta Mercaturae», 18 (1984), pp. 1-22, qui p. 3; sulla fondazione della Banca Commerciale Italiana vedi PETER HERTNER, *Il capitale tedesco in Italia dall'unità alla prima guerra mondiale. Banche miste e sviluppo economico italiano*, Bologna 1984, pp. 74 sgg.

177 ROMANELLI, *L'Italia liberale…* cit., pp. 381 sg.; MONTICONE, *Die öffentliche Meinung…* cit., p. 268.

178 Cfr. in particolare LUIGI GIORGI, *L'immagine degli Stati Uniti nelle riviste fiorentine del Primo Novecento*, in GIUSEPPE SPINI [et al.] (a cura di), *Italia e America dal Settecento all'età dell'imperialismo*, Firenze 1976, pp. 423-450.

vista sull'argomento si differenziano secondo gli specifici interessi sociali, culturali o politici[179].

Solo con la guerra mondiale si è riacutizzata l'ostilità verso la Germania, nutrita soprattutto dagli interventisti che propugnavano un'entrata in guerra dell'Italia a fianco degli alleati. Essi sottolineavano il "naturale" antagonismo tra il popolo "latino" e quello "germanico". Questa tesi, basata tra l'altro su argomenti culturali e razziali, aveva un'ulteriore forza dirompente per l'ormai consolidata dipendenza economica dell'Italia dalle importazioni tedesche, nel frattempo stabilitasi[180].

Moltissimi italiani avevano creduto specie negli anni immediatamente successivi al 1871 che i tedeschi avrebbero dato al loro Stato nazionale un assetto istituzionale sostanzialmente migliore. Veniva ammirato specie ciò che in Italia non funzionava affatto: la forza dello Stato e la "perfezione" dell'amministrazione e della giustizia, cioè il presunto "carattere prussiano" dello Stato tedesco. Ma questa fiducia scomparve quando divennero sempre più note le difficoltà interne della Germania e si constatò l'impossibilità di trasferire all'Italia il modello politico tedesco. L'influsso della Germania sull'Italia non raggiunse comunque mai la forza di quello francese negli anni Sessanta. Il modello tedesco è stato inoltre perlopiù considerato un semplice correttivo e completamento delle strutture "francesi" già esistenti. In Germania non si è mai avviato un dibattito analogo sull'Italia. Per Bismarck, come per i suoi successori, l'Italia non aveva evidentemente da offrire alcun istituto imitabile, anche perché non era annoverata tra le "grandi potenze", le sole che potessero essere prese sul serio.

---

[179] Più in dettaglio MONTICONE, *Die öffentliche Meinung…* cit., pp. 275 sgg.; sull'influsso di Max Weber in Italia: DAVID BEETHAM, *Mosca, Pareto and Weber: A Historical Comparison*, in WOLFGANG J. MOMMSEN - JÜRGEN OSTERHAMMEL (ed.), *Max Weber and his Contemporaries*, London [et al.] 1987, pp. 139-158; sull'influsso di Weber su Gramsci: C. LEVY, *Max Weber and Antonio Gramsci*, *ibid.*, pp. 382-402; sul movimento operaio: LEO VALIANI - ADAM WANDRUSZKA (a cura di), *Il movimento operaio e socialista in Italia e Germania dal 1870 al 1920*, Bologna 1979; sul diritto amministrativo: SABINO CASSESE, *Lo studio comparato del diritto amministrativo*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1989, pp. 678-688, specie pp. 681 sg.; cfr. anche: ALBERTO MASSERA, *L'influenza della cultura tedesca sulla prolusione orlandiana*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1989, pp. 937-967; in generale: ROMEO, *Germania…* cit.; WEISS, *Staat…* cit., pp. 331 sgg.

[180] Sui rapporti politico-commerciali quasi "coloniali": VERA ZAMAGNI, *Commercio estero e sviluppo economico nell'Italia giolittiana*, in *Storia del commercio italiano*, Roma 1978, p. 98; sui sentimenti antitedeschi specie nel Nord industrializzato intorno al 1915 cfr. SOMBART, *La politica…* cit., p. 298; OSWALD, *Die deutsche Industrie…* cit.; come esempio di atteggiamento antigermanico cfr. FEDERICO PATETTA, *Civiltà latina e civiltà germanica*, in «Riforma sociale», XXII (1915), 26, pp. 838 sgg.

II

La prima generazione delle élites statali: Bismarck e il Risorgimento (1861-1890)[1]

Bismarck è considerato la figura politica preminente della seconda metà del XIX secolo. Dal settembre 1862 prese in mano il destino della Prussia, avviò le guerre e le strategie diplomatiche che condussero nel 1871 alla fondazione del Reich e rimase l'uomo politico più influente fino alle sue dimissioni nel 1890. La generazione amministrativa prussiana che verrà analizzata qui di seguito era composta da funzionari che hanno contribuito a dar forma alla politica bismarckiana in un settore nevralgico. Ma già durante la breve "nuova era" (1859-62) e specie dal momento in cui si delineò la fondazione di uno Stato nazionale italiano essi si dovettero ancor più confrontare con il problema di una politica di integrazione per la Prussia e la Germania[2]. Per tale ragione la nostra biografia collettiva dell'élite statale prussiana inizia con il 1860, due anni dopo l'arrivo al governo di Bismarck. Analizzeremo invece l'élite statale italiana a partire dalla proclamazione ufficiale del Regno il 17 marzo 1861.

---

[1] Con il concetto di "generazione amministrativa" non si intende una "generazione politica" nel senso di Karl (Károly) Mannheim. Sono incluse quelle persone che hanno rivestito all'interno di un determinato periodo almeno una delle tre cariche al vertice dei Ministeri italiani e tedeschi studiati. Ciò non esclude che questi gruppi non possano essere considerati come "vere" generazioni politiche nel senso di Mannheim e unite dalla "partecipazione ai destini collettivi" ((base generazionale) a costituire una "comunanza di vita storica". Sui concetti cfr. HELMUT FOLGT, *Politische Generation. Empirische Bedeutung und theoretisches Modell*, Opladen 1982, pp. 9 sgg.; più articolate le argomentazioni di MARTIN DOERRY, *Übergangsmenschen. Die Mentalität der Wilhelminer und die Krise des Kaiserreichs*, Weinheim - München 1986, pp. 59-66.

[2] Dopo la guerra franco-austriaca (1858-59) il Regno di Sardegna annesse nel corso del 1860 tutti gli Stati preunitari ad eccezione dello Stato pontificio. Il Veneto rimase fino al 1866 sotto il dominio austriaco.

La categoria storica di Risorgimento[3] che compare nel sottotitolo di questo capitolo ha un significato più complementare che di contrapposizione: vale in un certo senso anche per la politica dei massimi vertici prussiani dell'epoca. Tuttavia l'uso del concetto Risorgimento implica che sono esistite chiare differenze nella storia politica dei due paesi tra il 1861 e il 1890. Tra queste vale la pena di menzionarne tre: innanzi tutto il termine Risorgimento indica un tipo di Stato unitario che non trova riscontro per la Prussia e per la Germania, dato che qui la fondazione del Reich si è attuata in una forma federativa; in secondo luogo la morte precoce del fondatore dello Stato nazionale italiano, Cavour (1860), impedisce che in Italia ci sia una figura politica paragonabile a Bismarck, in grado di guidare il processo della organizzazione statale interna; e infine l'uso del concetto Risorgimento implica che in Italia era attiva una élite nazionale unificatrice, mentre in Prussia ne esisteva una che attuava la sua funzione nazionale all'interno di una porzione territoriale. Si rinuncia pertanto volutamente a prendere in considerazione importanti cesure interne come il 1876 per l'Italia, che segna l'avvento al potere della Sinistra parlamentare al posto della Destra storica, e il 1862 per la Prussia, quando Bismarck assume il governo del paese. Non si può però dimenticare che la composizione delle élites statali dei due paesi sono in parte considerevolmente mutate in seguito a queste svolte politiche: pertanto esse verranno analizzate, laddove necessario.

La biografia collettiva è suddivisa in tre parti. Nel primo paragrafo si analizzerà la struttura sociale (la provenienza regionale e di classe) dei diversi gruppi. Seguirà l'esame delle carriere, in cui si studierà innanzi tutto a grandi linee la socializzazione politica (università, professioni). Seguirà una ricostruzione dei tipi e modelli di carriera, fornendo singoli esempi per dimostrare l'ampiezza delle possibili strade che portano al vertice dei due Stati. Nell'ultimo paragrafo ci si occuperà infine dell'immagine ufficiale delle élites, dell'espressione culturale, cioè di tipo linguistico, da esse stesse elaborata. Il nesso di questa parte dello studio con le prime due si attua tramite la premessa bourdieuana secondo cui il capitale sociale e culturale plasma il comportamento delle classi e degli individui.

---

[3] Nella storiografia italiana con il termine Risorgimento si indica invece in primo luogo l'epoca che ha portato alla formazione dello Stato nazionale, dunque il periodo anteriore al 1861.

1. *Provenienza regionale e sociale*

a) Luoghi di nascita e di studio: rappresentatività e mobilità delle élites

Al centro dell'analisi dei luoghi di nascita dei funzionari statali sta innanzi tutto la questione della rappresentanza di singole regioni al vertice dell'amministrazione centrale[4]. In secondo luogo si passerà ad esaminare il carattere urbano, provinciale o rurale delle località di nascita. Uno sguardo alle sedi di studio dei funzionari consentirà infine di accennare alla mobilità e alla distribuzione geografica del capitale culturale nei due paesi.

I funzionari italiani di prima generazione, come dimostra la tabella 1a, provenivano da tutte le regioni del paese. È però chiaramente sovrarappresentato il Piemonte che forniva quasi un quarto dei funzionari, nonostante una percentuale demografica di appena un decimo rispetto a quella complessiva.

Anche le regioni Campania, Emilia-Romagna e Sicilia hanno inviato al vertice dei tre ministeri esaminati un numero di rappresentati superiore alla media. Erano invece meno rappresentate le altre regioni dell'Italia meridionale e il Veneto del Nord-est, annesse all'Italia solo nel 1866. Lo stesso vale per il Lazio, incorporato nel 1870 (Stato pontificio), che costituiva la maggior parte della zona centrale del paese. Dividendo per aree geografiche, il Nord e le isole erano sovrarappresentate, il centro poco e il Sud ancora meno.

La predominanza dei piemontesi si spiega per il ruolo politico guida da essi assunto durante il processo di unificazione. I vertici dell'esercito e dell'amministrazione rimasero saldamente in mano piemontese fino alla fine del secolo[5]. La continuità istituzionale e amministrativa tra il Regno di Sardegna e l'Italia

---

[4] Va tenuto presente che se è piccolo il numero dei funzionari studiati, le loro rispettive posizioni, come quella di ministro, hanno un così alto valore rappresentativo da costituire per intere regioni un fatto di grande importanza poter inviare anche un solo esponente a tale carica. Di questo erano consapevoli anche i contemporanei. Il ministro dell'Interno Dallwitz nominò nel 1913. direttore generale del suo dicastero il presidente del distretto (Regierungspräsident) di Münster, Jaroslaw v. Jarotzky, anche perché questi, cattolico originario della Slesia, poteva disinnescare le proteste del centro sulle discriminazioni contro i cattolici. GStA Dahlem, *Rep. 90, Staatsminsterium*, tit. 899, nn. 4757 e 4831. A un posto del genere veniva dunque attribuita una funzione pienamente rappresentativa.

[5] FRANCESCO SAVERIO NITTI, *La burocrazia di stato in Italia*, in: «La Riforma sociale», X (1900), 5. Le osservazioni del riformatore sociale Nitti sono state confermate dagli studi posteriori, cfr. SABINO CASSESE, *Questione amministrativa e questione meridionale. Dimensioni e reclutamento della burocrazia dall'Unità a oggi*, Milano 1977, pp. 69-78.

costituisce la ragione fondamentale di questo fenomeno. Il gran numero di esiliati politici, affluiti in Piemonte dopo o prima del 1848-49, aumentò inoltre l'incidenza di questo Stato preunitario nella formazione dell'élite nazionale. Già prima del 1860, nel quadro della politica di unificazione di Cavour, si erano concessi nell'amministrazione piemontese molti posti a italiani provenienti dal Sud e dal Centro[6]. I lunghi anni di esilio nel Nord allentarono i legami con la patria meridionale e rafforzarono la distanza culturale tra élites

Tab. 1a: Luoghi di nascita dell'élite italiana (in carica tra il 1861 e il 1890) distinti per regioni e aree geografiche

Regione / area geografica	Numero funzionari	Percentuale	Popolazione in percentuale
Piemonte	26	22,2	10,7
Lombardia	14	13,1	12,6
altre	9	8,4	14,9
Nord nel complesso	*49*	*41,9*	*38,2*
Emilia	13	11,1	7,9
Toscana	8	6,8	7,4
altre	8	6,8	9,4
Centro nel complesso	*29*	*24,8*	*24,7*
Campania	16	13,7	9,3
altre	8	6,8	16,1
Sud nel complesso	*24*	*20,5*	*25,4*
Sardegna	3	2,8	2,3
Sicilia	13	11,1	9,3
Isole nel complesso	*16*	*13,7*	*11,6*
Totale	116	100	100
Senza indicazioni	2		

Colonna 1: regioni di nascita; colonna 2: numero dei funzionari statali; colonna 3: percentuale rispetto all'intera élite statale; colonna 4: percentuale rispetto all'intera popolazione vivente del 1861 nelle aree geografiche corrispondenti.
Fonti: Le cifre relative ai funzionari qui riportate provengono dall'esame di fascicoli personali, repertori biografici, ecc., per i quali cfr. Introduzione e l'elenco dettagliato in Appendice. Le percentuali sulla popolazione complessiva sono desunte da ATHOS BELLETTINI, *La popolazione italiana*, Torino 1987, tab. 10, p. 176.

---

[6] GUIDO MELIS, *La cultura e il mondo degli impiegati*, in S.CASSESE (a cura di), *L'amministrazione centrale*, Torino 1984, pp. 301-402, qui p. 306 (UTET. Storia della società italiana dall'unità a oggi, 9).

nazionali e locali[7]. All'epoca la prevalenza, durata decenni, dei piemontesi nel Regno unificato, la cosiddetta piemontesizzazione, accese vivaci dibattiti[8]. Sulla diseguale distribuzione delle cariche all'interno dell'élite hanno del resto influito anche le diverse strutture economiche e sociali delle regioni. Le aree più fortemente agricole del Sud erano meno rappresentate. In questi territori anche il

Tab. 1b: Luoghi di nascita dell'élite statale prussiana (in carica tra il 1860 e il 1888) distinti per regioni e aree geografiche

Provincia / area geografica	Numero funzionari	Percentuale	Popolazione in percentuale
Renania	5	11,9	13,7
Vestfalia	2	4,7,	6,9
Assia-Nassau	1	2,4	8,9
Hannover	3	7,1	8,3
Schleswig-Holstein	0	0	4,2
Ovest nel complesso	11	*26,2*	*42*
Sassonia	8	19,1	8,4
Brandeburgo	7	16,7	10,4
Slesia	5	11,9	14,5
Centro nel complesso	*20*	*47,6*	*33,3*
Pomerania	1	2,4	5,9
Posnania	0	0	6,4
Prussia occidentale	2	4,8	5,1
Prussia orientale	3	7,1	7,2
Est nel complesso	*6*	*14,3*	*24,6*
Territori extraprussiani	3	7,1	0
Totale	42	100	100
Senza indicazioni	2		

Fonti: Le cifre qui riportate provengono dall'esame di fascicoli personali, repertori biografici, ecc., per i quali cfr. Introduzione e l'elenco dettagliato in Appendice. Le percentuali sulla popolazione complessiva sono desunte da *Kgl. Preußischer Staatskalender* (anni 1862 e 1863), Berlin s.a. [ma 1863], pp. 935-963.

---

[7] RAFFAELE ROMANELLI, *L'Italia liberale*… cit., p. 23. Uno dei capi della Destra storica, il napoletano Silvio Spaventa, costituisce un buon esempio di questi patrioti meridionali che dopo il 1861 ebbero difficoltà a trovare appoggio politico presso le élites locali della loro provincia di origine. Cfr. MUSELLA, *Individui, amici, clienti*… cit., pp. 46-48.

[8] CASSESE, *Questione amministrativa e questione meridionale*… cit., pp. 5 sgg.

numero di analfabeti, circa l'86% della popolazione, era notevolmente più alto che al Nord (in Liguria e Piemonte 54%) e al Centro (Toscana 74%)[9]. La Campania, maggiormente popolata, con Napoli, centro politico e culturale dell'intero Meridione, costituiva all'interno dell'élite statale il *pendant* di Torino.

Anche per l'*élite* statale prussiana dell'era bismarckiana si notano differenze per quel che riguarda l'origine regionale (tab. 1b). Oltre un terzo del gruppo proveniva dalle province prussiane del Brandeburgo e della Sassonia. Un altro quarto era fornito dalle province densamente popolate della Renania e della Slesia, la cui percentuale tra gli alti funzionari dello Stato è però, come per le rimanenti province, inferiore al rapporto numerico tra i loro abitanti e l'intera popolazione prussiana.

Tab. 2a: Luoghi d'origine dei funzionari statali italiani (in carica fino al 1890) distinti per grandi città, centri urbani e campagne

Categoria	Numero funzionari	Percentuale	Popolazione in percentuale
Grandi città	34	29,8	7,8
Centri urbani	24	21	16
Campagne	56	49,1	76
Totale	114	100	100
Senza indicazioni	4		

Cifre per il 1861: grande città con oltre 100.000 abitanti; città con 20.000-100.000 abitanti; campagna con meno di 20.000 abitanti. Fonti: per i funzionari vedi tab. 1b; la distinzione in tre categorie è tratta da *Nuovo Dizionario dei Comuni [...] del Regno d'Italia*, Roma 1914; le percentuali sull'intera popolazione da BELLETTINI, *Popolazione…* cit., tab. 17, p. 198.

Erano anche rappresentati i territori dell'Assia-Nassau e di Hannover, annessi solo nel 1866, ma non lo Schleswig-Holstein scarsamente popolato. La distribuzione per aree geografiche era in Prussia assai meno uniforme che non in Italia: la Prussia centrale era nettamente sovrarappresentata, le province "periferiche" a Est e Ovest molto di meno. Come nello Stato nazionale italiano, anche in Prussia il fulcro territoriale (Brandeburgo e Sassonia) costituiva la spina dorsale dell'amministrazione. I territori aggiunti in seguito o periferici sono stati gradualmente incorporati. È interessante notare come anche nell'ese-

[9] ROMANELLI, *L'Italia liberale…* cit., p. 436.

cutivo dello Stato prussiano non parlamentare fossero rappresentate tutte le regioni, un fattore che mette in risalto il ruolo di integrazione svolto dalla burocrazia statale. In rapporto con la distribuzione regionale era anche la percentuale delle religioni professate: tutti i territori a forte maggioranza cattolica erano sottorappresentati. Tra i 42 funzionari presi in considerazione si trovano soltanto tre cattolici, arrivati tutti a posizioni dirigenziali nei Ministeri prima del Kulturkampf. Dopo il 1871 hanno lasciato il loro posto[10]. Gli ambienti protestanti dominavano dunque nettamente l'élite statale prussiana dell'epoca bismarckiana.

Le due élites statali si differenziano più chiaramente in rapporto al carattere urbano o rurale dei luoghi d'origine. In Italia prevale una connotazione urbana.

Un terzo di tutti i funzionari statali proveniva dalle sette grandi metropoli della penisola[11]. Questo vale soprattutto per i lombardi (Milano), i campani (Napoli) e i siciliani (Palermo), meno per i piemontesi. Esercita qui un influsso la struttura dell'aristocrazia, soprattutto settentrionale, menzionata nel capitolo precedente: in Italia i grandi proprietari aristocratici vivevano nelle città importanti, non nei loro possedimenti, come gli Junker prussiani.

Il fatto sopra menzionato spiega la bassa percentuale di funzionari prussiani provenienti da grandi città, nonostante un'analoga distribuzione della

---

[10] Si tratta di Friedrich Theodor Müller, Matthias Aulicke, Adalbert Kraetzig. Il primo proveniva da Ehrenbreitstein presso Bonn, nel 1848 divenne membro della Paulskirche e dell'Assemblea nazionale prussiana, dalla fine del 1848 al 1867 fu sottosegretario al Ministero della giustizia. Matthias Aulicke, originario di Münster, fece parte dell'Assemblea nazionale di Francoforte nel 1848 e lavorò, come Adalbert Kraetzig, originario della Slesia, nel Dipartimento cattolico del Ministero della pubblica istruzione. Kraetzig venne messo a disposizione nel 1871. Tra 1871 e il 1874 fu deputato del centro al Reichstag. Quando il ministro della pubblica istruzione v. Mühler, che mirava a una composizione con la Chiesa cattolica, ne chiese la reintegrazione, il suo successore Falk si oppose sottolineando «l'attività nefasta e gravemente dannosa per gli interessi dello Stato svolta dall'ex dipartimento cattolico». Citato da GStA Dahlem, *Rep. 90, Staatsministerium*, tit. 905, n. 2270 (lettera dell'8 maggio 1872); cfr. anche REINHARD LÜDICKE, *Die Preussischen Kultusminister und ihre Beamten im 1. Jahrhundert des Ministeriums 1817-1917*, Stuttgart - Berlin 1918, pp. 25 sg.; BERNHARD MANN, *Biographisches Handbuch des Preussischen Abgeordnetenhauses*, Düsseldorf 1988, p. 1237. Su Aulicke vedi LÜDICKE, *Die Preussischen Kultusminister...* cit., p. 25; KOSCH, *Biographisches Staatshandbuch*, I, Bern-München 1963, p. 46; su Müller: MANN, *Biographisches Handbuch...* cit., p. 277; RAINER KOCH (Hg.), *Die Frankfurter Nationalversammlung 1848/49*, Frankfurt/M. 1989, p. 293.

[11] La metà di loro veniva da Milano (otto), all'epoca la quarta città italiana per numero di abitanti (ca. 190.000), e da Napoli (otto), la maggiore metropoli della penisola (ca. 430.000 abitanti). Seguono Palermo (ca. 197.000 abitanti, terza città per grandezza) con sei funzionari e Torino (170.000 abitanti, quinta città) con quattro.

popolazione. Oltre al carattere più urbano della nobiltà italiana e alla maggiore percentuale di funzionari borghesi (cfr. sotto, paragrafo I.3), ha svolto qui anche un influsso la più uniforme distribuzione di scuole e università in Prussia e Germania. Lo conferma un confronto tra i luoghi di studio (tab. 3a).

Tab. 2b: Luoghi d'origine dei funzionari statali prussiani (in carica fino al 1890) distinti per grandi città, centri urbani e campagne

Categoria	Numero funzionari	Percentuale	Popolazione in percentuale
Grandi città	5	12	7,2
Centri urbani	11	26	6,9
Campagne	24	57	85,9
Totale	42	100	100

Cifre per il 1861: grande città con oltre 100.000 abitanti; città con 20.000-100.000 abitanti; campagna con meno di 20.000 abitanti. Fonti, vedi tab. 1b.

Tab. 3a: Luoghi di studio dell'élite statale italiana dal 1861 al 1890

Luoghi di studio	Numero dei funzionari
Torino	26
Pavia	12
Altri	8
Nord nel complesso	*48*
Bologna	4
Roma	4
Firenze/Pesaro/Pisa	5
Centro nel complesso	*12*
Sud (Napoli)	*23*
Catania	2
Palermo	2
Isole	*4*
Totale	87

Ben più della metà dei funzionari italiani aveva studiato o a Torino (un terzo) o a Napoli (un quarto). Queste due metropoli costituivano i poli culturali dell'Italia del tempo. Diversamente che in Germania, non era usuale cambiare la sede di studio. Essa si trovava di regola nelle vicinanze del luogo

di nascita[12]. Solo per tre funzionari si riscontra un cambio di università. Non a caso si tratta di esuli meridionali che hanno studiato a Torino[13].

In Prussia invece 24 dei 32 alti funzionari, di cui conosciamo il luogo di studio, si sono formati in più di una università. Di essi 17 hanno frequentato due università, sei tre e uno perfino quattro.

Tab. 3b: Luoghi di studio dell'élite statale prussiana dal 1861 al 1890

Luoghi di studio	Numero dei funzionari
Bonn	6
Münster	1
Göttingen	6
Ovest nel complesso	*13*
Berlino	25
Halle/Jena	2
Breslavia	4
Centro nel complesso	*31*
Est (Königsberg)	*3*
Heidelberg	11
Lipsia	1
Monaco	1
Resto della Germania nel complesso	*13*
Totale	60

Già il futuro ministro della pubblica istruzione, il conte Terenzio Mamiani, che dopo un viaggio in Germania, aveva pubblicato nel 1838 le proprie impressioni sulle università locali, era rimasto colpito dalla forte mobilità degli studenti tedeschi[14]. Giudicò questa "peregrinazione" tra sedi diverse

---

[12] Sono anche le conclusioni a cui arriva lo studio di HANNES SIEGRIST, *Advokat, Bürger und Staat. Sozialgeschichte der Rechtsanwälte in Deutschland, Italien und der Schweiz (18.- 20. Jahrhundert),* I, Frankfurt/M. 1996, p. 271.

[13] Luigi Barbaroux (nato a Roma nel 1818), divenne nel 1881 segretario generale al Ministero della giustizia, cfr. ACS, *Ministero di Grazia, Giustizia e Culti*, *Magistrati,* I versamento, b. 194, fasc. 36.325.; Ruggero Bonghi (1826-1895), nato a Napoli, storico, filosofo, divenne nel 1874-76 ministro della Pubblica istruzione, DBI, XII, pp. 42 sgg.; Antonio Scialoja (1817-1877), anche lui originario di Napoli, rivestì la medesima carica, cfr. ALBERTO MALATESTA, *Ministri, deputati e senatori dal 1848 al 1922,* voll. 3, Milano 1940-42, qui III, p. 121. Tutti e tre avevano studiato inizialmente nella loro città natale.

[14] ANTONIO LA PENNA, *Modello tedesco e modello francese nel dibattito sull'università italiana*,

positiva per la diffusione di una coscienza nazionale e raccomandò agli studenti italiani di fare altrettanto. Diversamente dall'Italia, esisteva in Prussia, nonostante la forte mobilità degli studenti, un centro riconosciuto: all'università di Berlino hanno trascorso almeno un semestre oltre i tre quarti della futura élite statale.

b) Padri e parenti: professione, beni e istruzione

Da quale ambiente sociale si reclutavano le élites statali dell'Italia e della Prussia nel periodo antecedente il 1890? Le professioni dei padri forniscono a tale proposito elementi importanti. La tab. 4 attesta grandi differenze tra i due paesi. In Prussia si constata un forte reclutamento tra le fila stesse degli alti funzionari[15]; questo vale anche per il gruppo qui analizzato. Due terzi dei padri erano occupati nel settore pubblico, intendendo con questo termine tutte le professioni stipendiate dallo Stato. All'interno di questa categoria la metà è costituita dalla ristretta cerchia dei funzionari di grado elevato che hanno quindi "passato in eredità" ai figli la loro professione. Tra i non stipendiati dallo Stato spiccano i grandi proprietari terrieri, un quinto di tutti i padri, ceto spesso considerato fondamentale, dato che esso forniva in Prussia la maggioranza degli ufficiali[16].

In Prussia erano pochissimi i padri commercianti o imprenditori, dunque appartenenti al ceto economico, uno solo artigiano, il falegname Heinrich Sydow di Berlino, padre del sottosegretario del Ministero della pubblica istruzione. Debolmente rappresentate erano anche le libere professioni, dunque il settore della borghesia istruita non legato allo Stato[17].

---

in *Fare gli italiani: Scuola e cultura nell'Italia contemporanea,* a cura di SIMONETTA SOLDANI, GABRIELE TURI, Bologna 1993, pp. 171-212, qui pp. 173 sg.

[15] Tra il 1820 e il 1914 oltre la metà dei "funzionari con istruzione accademica" ha in Prussia un padre funzionario con "formazione o accademica o non accademica". Nel corso di questo lungo periodo crescono leggermente i padri funzionari con istruzione non accademica, dal 14,1 al 18,5 %, mentre diminuiscono in modo altrettanto lieve tra i padri i funzionari con istruzione accademica, dal 43,7 (1820-50) al 32,9 %. Cfr. HANSJOACHIM HENNING, *Die deutsche Beamtenschaft im 19. Jahrhundert. Zwischen Stand und Beruf*, Stuttgart 1984, pp. 52 sgg., tabb. 8a e 8b.

[16] FRANCIS L. CARSTEN, *Geschichte der preußischen Junker*, Frankfurt/M. 1988, pp. 149 sgg.

[17] Questo vale anche per gli avvocati prussiani, sebbene essi avessero con lo Stato un legame più stretto dei loro colleghi italiani. HANNES SIEGRIST, *Der Rechtsanwalt und das Bürgertum*, in JÜRGEN KOCKA (Hg.), *Bürgertum im 19. Jahrhundert*, II... cit., pp. 92-123, qui p. 97 sgg.

Tab. 4: Professioni dei padri dei funzionari italiani e prussiani dal 1861 al 1890

Professioni	Prussia	Italia
Alti funzionari	14	9
Altri impiegati	0	1
Magistrati	2	7
Ufficiali	4	4
Pastori	2	0
Professori universitari	3	0
Professioni pubbliche nel complesso	*25*	*21*
Possidenti/Commercianti/ Imprenditori	8	20
Piccoli commercianti	4	5
Impiegati di banca	0	1
Maestri artigiani	1	1
Altri artigiani	0	1
Scrivani	0	1
Professioni economiche nel complesso	*13*	*30*
Avvocati/Notai	2	5
Medici/Farmacisti	2	3
Ingegneri	0	1
Artisti	0	1
Insegnanti privati	0	1
Libere professioni nel complesso	*4*	*11*
Totale	42	62

I funzionari statali italiani dell'epoca risorgimentale provenivano da ambienti sociali più eterogenei di quelli prussiani. Tra i padri la categoria di coloro che esercitavano una professione pubblica raggiungeva a mala pena un terzo. I restanti due terzi svolgevano la loro attività nell'agricoltura, nel commercio e nell'artigianato o erano liberi professionisti. Specie questi ultimi si differenziavano fortemente dal punto di vista economico e sociale. A fianco dei maggiori proprietari terrieri del paese, come ad esempio il barone Ricasoli[18], e ai ricchi produttori di cotone[19],

[18] Il "barone di ferro" Bettino Ricasoli preparò l'annessione della Toscana al Piemonte, fu nel 1859 ministro dell'Interno del governo provvisorio della Toscana e nel 1860 successore di Cavour. Proveniva da una famiglia che apparteneva fin dal XII secolo all'aristocrazia fiorentina, cfr. AMEDEO MOSCATI, *I ministri del Regno d'Italia*, voll. 6, Napoli 1955-76, qui vol. I, pp. 248-314.

[19] Quintino Sella, figlio dell'imprenditore Maurizio Sella, fu dal 1860 deputato alla Camera e nel 1861 divenne segretario generale del Ministero della pubblica istruzione. In seguito fu ministro delle Finanze, cfr. AMEDEO MOSCATI, *I ministri del Regno d'Italia…* cit., I, pp. 366 sgg.; MALATESTA, *Ministri, deputati e senatori dal 1848 al 1922…* cit., III, pp. 127 sg.

troviamo tra i padri anche poveri artigiani[20]. Nonostante alcuni singoli casi, si può tuttavia attribuire la prevalenza ai ceti alti o medi delle città e delle campagne. Questa esigua élite si distingueva nettamente dai ceti inferiori composti in maggioranza da analfabeti privi di mezzi. Questo fatto non può però nascondere l'impressione di una élite italiana più eterogenea e socialmente più aperta.

L'immagine di una élite italiana con un'origine sociale molto diversa si rafforza se si esaminano le notizie dei biografi sui beni delle rispettive famiglie. Almeno 31 sono ritenute molto agiate, mentre per nove si parla di condizioni "modeste". Di undici funzionari conosciamo anche i proventi annuali dei loro possedimenti o il valore delle loro proprietà[21]. Nel caso delle nove famiglie di condizioni "modeste" si tratta di solito di nuclei familiari che erano riusciti a dare ai loro figli un'istruzione con l'aiuto di parenti o conoscenti e a procurare loro un posto nell'amministrazione[22].

Sulle condizioni finanziarie delle famiglie d'origine prussiane i biografi coevi tacciono. Bisogna comunque presupporre anche qui notevoli differenze. Il gran numero di funzionari statali rivela però che la differenziazione interna era meno accentuata che in Italia. Le carriere statali richiedevano alti investimenti da parte delle famiglie: andavano finanziati non solo il lungo periodo di istruzione scolastica (maturità) e gli studi universitari , ma anche i primi anni di servizio, dato che referendari e assessori (cioè i gradi più bassi della carriera) non

---

[20] Così ad esempio il padre del piemontese Michele Coppino (1822-1901), di professione ciabattino. Coppino, che studiò filologia all'Università di Torino, venne eletto in Parlamento nel 1860. Nel 1865 ottenne una cattedra di letteratura italiana, ma già due anni dopo Minghetti lo nominò ministro della Pubblica istruzione, una carica che avrebbe esercitato per tre volte (1867, 1876-79, 1884-88). MOSCATI, *I ministri del Regno d'Italia…* cit., II, pp. 309 sgg.

[21] Per un confronto: un prefetto di prima classe aveva intorno al 1861 uno stipendio annuo di L. 10.000, la cifra più alta corrisposta nello Stato, cfr. ALESSANDRO TARADEL, *Gli stipendi degli impiegati civili dello Stato dal 1861 all'epoca presente*, in «Rassegna parlamentare», III (1961), pp. 437-456, qui p. 440. Secondo Taradel la somma di L. 10.000 del 1861 corrisponde all'incirca a 3,3 milioni di lire del 1956. I dati sugli stipendi sono desunti dai fascicoli personali dei funzionari ministeriali. Alcuni esempi: Felice Cardon (1821-1888), un funzionario piemontese di Nizza, dal 1870 direttore generale delle carceri al Ministero dell'interno, aveva uno stipendio annuo di L. 4.000 (ACS, *Ministero dell'Interno, Registri matricola*, A coll. I 7). Nel caso dell'alto magistrato e direttore generale del Ministero della giustizia, il piemontese Francesco Ghiglieri (1825-1902), troviamo registrata nel suo stato matricolare sotto la voce "stato di fortuna" non lo stipendio annuo, ma il suo intero patrimonio che raggiungeva L. 29.000 (ACS, *Ministero di grazia e giustizia,* I versamento, b. 324, fasc. 40.338).

[22] È ad esempio il caso di Angelo Bargoni (1829-1901), figlio di un orologiaio, diventato in seguito ministro della Pubblica istruzione. I sussidi elargiti dalla nobildonna Antonietta Scotti Robolotti e dal Comune di Cremona permisero al giovane di talento di intraprendere lo studio del diritto a Pavia: *Memorie di Angelo Bargoni*, Milano 1911, pp. 5 sgg.; DBI, VI, p. 353.

percepivano stipendio. Questa barriera economica all'accesso nell'apparato statale era in Prussia addirittura formalizzata, poiché si richiedeva ai candidati un "certificato di mantenimento" da parte del padre per poter essere ammessi al primo esame di Stato (esame per referendario)[23].

Nel complesso si può dire che il peso dell'eredità culturale sia stato in Prussia maggiore che non in Italia. Due terzi (funzionari, liberi professionisti) dei padri del gruppo esaminato avevano frequentato un'università, la maggior parte di essi (20) aveva studiato giurisprudenza[24]. In Italia aveva una formazione accademica poco meno della metà dei padri, e fra questi aveva studiato legge solo una percentuale minore. Ma, come si avrà modo di vedere anche nella formazione dei funzionari italiani (cfr. II.2), in Italia l'istruzione era trasmessa non tanto dalle istituzioni, quanto piuttosto dalle famiglie o dai viaggi di formazione. Ciò vale naturalmente soprattutto per i figli dei ricchi proprietari terrieri e industriali. In altri casi entravano in gioco parenti istruiti o sacerdoti.

c) Titoli nobiliari e buon nome borghese: il prestigio sociale delle famiglie d'origine

Il prestigio sociale di una famiglia si misurava nell'Ottocento in primo luogo sulla base dei beni posseduti, nella forma di solito di appezzamenti terrieri, e della professione svolta. In Germania il marcato contrasto tra aristocrazia e borghesia e il particolare ruolo dello Stato hanno inoltre contribuito a conferire ai predicati nobiliari e ai titoli conferiti dallo Stato una importante funzione di distinzione sociale. In Italia, dove la nobiltà nel corso del XIX secolo aveva sempre più perduto di influenza, erano diminuite le differenze tra aristocrazia e borghesia. I titoli nobiliari erano però anche qui garanzia di un'alta considerazione sociale e procuravano ai loro detentori accesso a circoli influenti.

In Prussia più della metà del gruppo esaminato di alti funzionari statali

---

[23] Vedi Cap. I.2.b.

[24] A una conclusione simile, cioè «una forte tendenza al reclutamento tra le due classi superiori» (la nobiltà e la borghesia, ceto medio superiore), arriva anche l'indagine sui candidati alla maturità di SIGRID BORMAN-HEISCHKEIL - KARL-ERNST JEISMANN, *Abitur, Staatsdienst und Sozialstruktur*, in *Bildung, Staat und Gesellschaft im 19. Jahrhundert. Mobilisierung und Disziplinierung,* hrsg. v. KARL-ERNST JEISMANN, II, Stuttgart 1989, pp. 155-186, qui p. 182.

possedeva un titolo nobiliare. Di queste 22 persone undici appartenevano all'antica nobiltà e quattro alla nuova. Sei erano stati nobilitati nel corso delle loro carriere. La maggioranza, in tutto 26 persone, cioè i due terzi del totale, proveniva dunque da famiglie borghesi. La presenza di nobili era in assoluto più forte tra i funzionari del Ministero dell'interno. Qui dieci dei quindici funzionari si fregiavano di un titolo nobiliare, mentre uno solo era stato nobilitato. Nel Ministero della pubblica istruzione dei sei titolati quattro erano stati invece elevati in seguito al rango aristocratico. Una lieve maggioranza borghese di sette a sei si riscontra anche al vertice del Ministero della giustizia, dove dei sei titolati solo uno era nobilitato. Si incontrano soprattutto aristocratici nei posti rappresentativi di ministro: undici su quindici possedevano un titolo.

L'élite statale italiana aveva invece prevalentemente un'estrazione borghese. Solo 16 persone ovvero il 13,7% dei funzionari deteneva un titolo nobiliare. Tra di essi si annoverano due marchesi, nove conti e quattro baroni, mentre due soli sono nobilitati, cioè il ministro della Giustizia Michele Pironti e il ministro dell'Interno Nicotera[25]. In generale, in Italia si conferivano solo di rado titoli nobiliari[26]. Come si è già detto, non è stato per lungo tempo usuale, ad esempio tra il patriziato norditaliano, portare un titolo. Pertanto si farà in seguito ricorso anche a elementi ulteriori per chiarire la posizione sociale delle famiglie d'origine della classe dirigente italiana.

Nell'élite statale esaminata la maggior parte dei nobili si concentrano, come

---

[25] Pironti proveniva da una «antica e distinta famiglia borghese», come scrive Malatesta (*Ministri, deputati e senatori dal 1848 al 1922…* cit., II, p. 11). L'avvocato di Avellino (1814-1885) fu incarcerato dal governo borbonico per attività sovversiva. Dopo il 1860 fece una rapida carriera come magistrato e deputato. Nel 1869 fu nominato ministro di giustizia ed elevato alla condizione di nobile con il titolo personale (e dunque non ereditario) di conte. Cfr. *Dizionario storico-nobiliare italiano,* a cura di VITTORIO SPRETI, V, Bologna 1981, p. 393; ACS, *Ministero di grazia e giustizia*, I versamento, b. 75, fasc. 31.093. Nicotera si era invece fregiato già prima del titolo materno, diritto che venne legalizzato a posteriori con la sua nobilitazione. Cfr. MOSCATI, *I ministri del Regno d'Italia…* cit., IV, pp. 8 sgg.

[26] GIORGIO RUMI, *La politica nobiliare del Regno d'Italia 1861-1946*, in *Les noblesses européennes au XIXe siècle…* cit., pp. 577-593 e ANTONIO L. CARDOZA, *The enduring power of aristocracy: ennoblement in liberal Italy, 1861-1914*, *ibid.,* pp. 595-605. Mentre Giorgio Rumi sottolinea la scarsa importanza della nobiltà italiana rispetto a quella europea, Cardoza ricorda, nonostante il generale declino, la notevole stabilità dell'influsso dell'aristocrazia sulla società italiana postrisorgimentale. Rispetto all'imperatore tedesco – re prussiano il sovrano italiano ha conferito titoli nobiliari con molta minore frequenza: 1.100 rispetto a 249 tra il 1861 e il 1914 (p. 598).

in Prussia, nel Ministero dell'interno. Dei dieci funzionari aristocratici di questo dicastero (comprendente in tutto 43 addetti) ben sette sono stati ministri. Al Ministero della giustizia si trovano soltanto cinque nobili su complessivi 43 funzionari, in quello della Pubblica istruzione un unico titolato su 30 persone.

Nello studio di Farneti sui componenti dei gabinetti italiani risultano nobili il 43% dei ministri in carica tra il 1860 e il 1876 e solo il 16% di quelli tra il 1876 e il 1903[27]. Per spiegare la presenza tra i ministri di una maggiore percentuale di nobili rispetto a quella riscontrata per i dicasteri qui esaminati occorre tener presente l'influsso determinante della corte sui Ministeri degli esteri e della guerra esclusi da questa indagine nonché la periodizzazione adottata dallo studio di Farneti.

Per 74 dei 118 casi si hanno dati coevi sul prestigio sociale delle famiglie d'origine[28]. 67 famiglie sono indicate come appartenenti a un ceto socialmente elevato. Di esse 45 ricevono l'attributo di "antica", "nobile", "patrizia" o "distinta", "celebre" o anche "civile", nel senso di "proprietaria di beni"[29]. Altre sei sono definite "ricche", "benestanti" o semplicemente "possidenti/proprietarie", mentre in altre famiglie è piuttosto sottolineato il patrimonio cultu-

---

[27] FARNETI, *Sistema politico…* cit., p. 170, tab. 1; p. 180, tab. 4.

[28] Per la mancanza nelle fonti di precise indicazioni e per la scarsa attenzione storiografica a questi temi ci si è rifatti per il problema dell'inquadramento sociale delle famiglie di origine ai dati piuttosto vaghi dei biografi coevi e degli estensori di atti personali o di certificati di buona condotta. Una precisa elencazione di queste fonti si trova in Appendice.

[29] Guido Baccelli (1832-1916), medico romano e più volte ministro della Pubblica istruzione (1881-84, 1893-96), era figlio del medico Antonio e della nobile Adelaide Leonori. La sua famiglia è definita da Domenico Amato «nobilissima famiglia originaria di Firenze». Sebbene Baccelli non portasse alcun titolo nobiliare, la sua famiglia era considerata allo stesso livello di quelle aristocratiche. Cfr. DOMENICO AMATO, *Cenni biografici d'illustri uomini politici*, Napoli 1887-1891, qui I, 1887 (cit. da *Archivio Biografico Italiano*, München [et al.] 1993, fiche n. 87, p. 425. Questa raccolta di microfiches verrà d'ora in poi citata con la sigla ABI, i numeri di fiches sono abbreviati con F); MOSCATI, *I ministri del Regno d'Italia…* cit., IV, pp. 441-452; *Dizionario storico-nobiliare…* cit., I, pp. 21 sg.; ANGELO TORTORETO, *I parlamentari italiani della XXIII legislatura. Cenni biografici dei deputati e senatori*, Roma 1910, p. 21. Cesare Correnti (1815-1888), un predecessore di Baccelli (1867, 1869-72) proveniva da una stimata famiglia patrizia di Milano che, dopo la perdita dei propri beni, viveva in "condizioni modeste". Aderì in gioventù all'associazione "Giovane Italia" e prese parte attiva alla Rivoluzione del 1848. Dopo la repressione andò in esilio in Piemonte, dove sedette dal 1849 alla Camera dei deputati. In questo caso emerge con chiarezza quanto le condizioni economiche precarie potessero essere controbilanciate da un sufficiente capitale culturale (il padre era un uomo colto) e sociale (buon nome della famiglia e della parentela). MALATESTA, *Ministri, deputati, senatori…* cit., I, pp. 286 sg.; DBI, XXIX, p. 476, TELESFORO SARTI, *Parlamento italiano nel cinquantenario dello Statuto*, Roma 1898 (cit. da ABI, F. 323, 8 sgg.); la famiglia di Alessandro Forti (1842-1909), nel 1887-90 segretario generale al Ministero dell'interno, era considerata "benestante".

rale[30]. Infine, in altri dodici casi il prestigio sociale è alimentato anche dall'attività politica, è il caso delle famiglie "patriottiche"[31].

In Italia tali attributi che costituivano il rango sociale di una famiglia erano assegnati dalla locale "società" (ceto sociale superiore). In Prussia lo Stato si intrometteva più radicalmente nella definizione del "rango" sociale. La concessione di titoli in origine burocratici ("consigliere") finì con lo "statalizzare" anche una parte della borghesia istruita, appartenente alle libere professioni. Due dei quattro padri esercitanti la libera professione portavano tale titolo[32].

2. *Carriere tra burocrazia e parlamento*

Per analizzare le carriere di parlamentari e funzionari, che dal 1860 hanno ricoperto i vertici dei tre Ministeri esaminati, bisogna innanzi tutto chiedersi in che modo venissero reclutate le élites: quali qualità (capitale culturale e sociale) dovessero possedere, come si svolgessero le loro carriere, quali possibilità di

---

Così AMATO, *Cenni biografici…* cit., 1887 (cit. da ABI, F. .425, 439 sg.); altrettanto dicasi per quella di Francesco Lovito (1830-1906) di Potenza, predecessore di Forti (1881-83). Nel 1883 dovette lasciare la sua carica, dopo essere stato sconfitto in un celebre duello dal barone Giovanni Nicotera (vedi sopra). L'ex garibaldino Nicotera, generale e deputato dal 1861, aveva offeso Lovito sulla scala del Palazzo di Montecitorio. I due uomini, sia il rivoluzionario che il deputato (dal 1861), obbedivano all'ideale dell'uomo di onore borghese, cfr. SARTI, 1898 (cit. da ABI, F. 578, 187 sg.). Achille Mauri (1806-1883), letterato milanese e direttore generale del Ministero della giustizia, proveniva secondo Sarti (1890) da una "famiglia civile", cioè stimata e provvista di beni (cit. da ABI, F. 635, 190), anche MALATESTA, *Ministri, deputati e senatori…* cit., II, p. 177.

[30] Questo vale ad esempio per Ferdinando Martini (1841-1928), letterato fiorentino e segretario generale al Ministero della pubblica istruzione sotto Coppino. Il padre Vincenzo fu un celebre commediografo, la madre era figlia del marchese Gerini. AMATO, *Cenni biografici…* cit., 1891 (cit. da ABI, F. 624, 50); TORTORETO, *I parlamentari…* cit., p. 229; MALATESTA, *Ministri, deputati e senatori…* cit., II, pp. 164 sg.; «Almanacco Italiano», 1921, p. 510.

[31] Ad esempio Massimo Bonardi, segretario generale del Ministero della giustizia, proveniva da una "famiglia di patrioti". SARTI, *Il Parlamento italiano…* cit., (cit. da ABI, F. 175, 365).

[32] I due padri erano medici: il padre del direttore generale Edward Droop (1831-1904) di Osnabrück, funzionario hannoveriano, che nel 1866 seguì, il ministro Leonhardt al dicastero della Giustizia, deteneva il titolo di "consigliere alla sanità e fisico comunale" (Medicinalrath und Stadtphysicus): ADB 5, p. 415; *Deutsches Geschlechterbuch. Genealogisches Handbuch bürgerlicher Familie*, hrsg. von BERNHARD KOERNER, vol. XIV, Görlitz 1889, p. 134; «Deutscher Reichs- und Preußischer Staatsanzeiger» (d'ora in poi: RAnz) del 9 febbraio 1904. Celebre medico fu anche il padre del direttore generale del Ministero della pubblica istruzione Berthold Nasse. Si tratta del prof. Friedrich Nasse, "segreto consigliere superiore reale di sanità" (Geheimer Obermedicinalrath) di Bonn; LÜDICKE, *Die Preussischen Kultusminister…* cit., p. 17.

avanzamento ci fossero e quale ruolo giocassero i rapporti personali e la rete sociale. Per tale ragioni divideremo le carriere in tre fasi[33].

La prima fase costituisce il periodo della socializzazione politica, intesa nel senso di una socializzazione adulta (contrapposta alla socializzazione primaria in seno alla famiglia). Si indagherà in che modo i futuri funzionari siano stati formati dallo studio, dall'istruzione professionale o dagli eventi politici e quali di questi influssi o esperienze sia stato condiviso dalla maggior parte degli appartenenti al gruppo.

Con l'ingresso nel servizio statale o nel parlamento inizia la seconda fase, la carriera vera e propria. Quando e in che circostanze ha avuto luogo l'accesso all'anticamera del potere? Quale ruolo hanno svolto la socializzazione politica e l'origine sociale?

Si esaminerà poi come terza e ultima fase lo svolgimento e le tappe della carriera nonché il "reclutamento" in senso stretto (Herzog). Quando e in che circostanze si è arrivati ai posti dirigenziali nei Ministeri, passando dall'anticamera al centro del potere?

Il modello in tre fasi permette di inquadrare le diverse carriere individuali in uno schema generale complessivo. L'attenzione è convogliata sia sui tipi di carriera che sulle dinamiche. L'analisi dell'origine sociale, l'influenza esercitata dall'università, dalla professione e dall'ambiente, l'evoluzione e le esperienze di carriera consentono di ricostruire un "profilo" specifico delle élites statali da contrapporre nel paragrafo successivo all'immagine ufficiale da esse stesse elaborata. Si trarranno da qui le conclusioni sulle rispettive strategie di riproduzione, cioè sull'azione collettiva delle élites statali.

a) La socializzazione politica: studio, professione, eventi politici

Mentre l'ambiente familiare trasmette valori politici generali, atteggiamenti più specifici si sviluppano all'università, nella formazione professionale e all'interno del gruppo di riferimento (*peer-group*)[34]. I grandi eventi politici che ca-

---

[33] Una tale divisione si ispira al modello di DIETRICH HERZOG, *Politische Karrieren. Selektion u. Professionalisierung politischer Führungsgruppen*, Opladen 1975, pp. 36-52, specie p. 44. Herzog parla nell'introduzione di quattro fasi, distinguendo tra la "carriera" (terza fase) e "il vero e proprio reclutamento dell'élite" (quarta fase). Ma una tale distinzione si rivela complessa. Non a caso anche Herzog tratta nei capitoli del suo studio solo tre delle quattro fasi menzionate

[34] HERZOG, *Politische Karrieren…* cit., p. 167.

dono in questa fase di socializzazione adulta segnano l'ambito di esperienze delle generazioni vissute in quel momento storico[35]. Quali sono gli eventi fondamentali che dopo il 1861 hanno influenzato la seconda fase di socializzazione delle élites statali italiana e prussiana? Anche senza parlare di generazioni politiche nel senso di Mannheim, occorre fissare almeno grosso modo i possibili ambiti di esperienza delle persone qui esaminate. Cominciamo innanzi tutto con l'esaminare gli anni di nascita.

Tab. 5: Anni di nascita delle élites italiana e prussiana (1861-1890)

Anno di nascita	Italia	Prussia
Fino al 1809	11	7
1810-21	47	15
1822-33	40	16
1834-42	13	4
Totale	111	42
Senza indicazioni	7	

La netta maggioranza dei due gruppi è nata nel periodo tra il Congresso di Vienna (1815) e il 1842. Quest'epoca è stata caratterizzata in Italia e in Germania dalla presenza di numerosi Stati e dalla Restaurazione, seguita alla fase delle insurrezioni rivoluzionarie e dell'egemonia napoleonica. I due grandi ideali della Rivoluzione del 1848, lo Stato nazionale e lo Stato costituzionale liberale, hanno dominato in senso decisivo l'orizzonte politico di questa gioventù.

Un'importante differenza sta nella valutazione retrospettiva di questa epoca da parte delle due élites: mentre in Italia le sollevazioni del 1820, 1830 e 1848 sono collocate nel contesto del Risorgimento, momento di rinascita nazionale, gli uomini di Stato prussiani si distanziano nelle loro memorie e ricordi dal periodo insurrezionale del 1848-49. L'argomento verrà poi maggiormente chiarito con singoli esempi.

Oltre alla famiglia, sono l'università e la formazione professionale a risultare i fattori più importanti nell'orientamento delle scelte politiche di fondo. È qui che si delinea l'indirizzo che prenderanno in seguito le carriere: è qui che si accumulano conoscenze ed esperienze e si allacciano rapporti personali che in presenza di determinate circostanze influenzeranno in modo positivo la futura

[35] FOGT, *Politische Generation*… cit., pp. 11 sgg.

carriera nell'apparato statale. Soffermiamoci innanzi tutto sulle università e sulle materie di esame.

Nella prima metà del XIX secolo non c'era in Italia un sistema scolastico complessivamente regolamentato; venivano presi a modello gli Stati tedeschi[36]. Solo con la legge Casati del 1859 viene disciplinata l'istruzione superiore e universitaria, posta con ottica centralistica alle dipendenze del Ministero della pubblica istruzione[37].

La prevalente maggioranza dell'élite risorgimentale aveva studiato in un'università preunitaria. Dei 118 funzionari 86, ovvero il 70,5%, avevano una laurea in giurisprudenza. Va detto che secondo Hannes Siegrist le facoltà di diritto erano in Italia una "scuola professionale di grado elevato per il ceto borghese"[38]. Venti soggetti (cioè il 16,4%) avevano conseguito una laurea in facoltà filosofiche-filologiche o di altro tipo (lettere, ingegneria/architettura e medicina). Undici funzionari, dunque il 9%, non avevano svolto studi universitari. Ma, a differenza di quel che si potrebbe pensare, si trattava solo di rado di persone che, pur non avendo avuto la possibilità di frequentare l'università, erano riusciti a salire la scala sociale. La metà di questo gruppo proveniva, al contrario, da famiglie aristocratiche note e benestanti[39]. Come Francesco De Sanctis, futuro ministro della Pubblica istruzione e massimo studioso ottocentesco di letteratura, avevano ricevuto in famiglia una solida istruzione classica ad opera di insegnanti privati o parenti colti[40].

De Sanctis proveniva da una famiglia di piccoli proprietari terrieri del Sud Italia. Suo padre, un avvocato, riuscì a migliorare le sue condizioni con un

---

36 LA PENNA, *Modello tedesco…* cit., pp. 173 sgg.

37 TINA TOMASI - LUCIA BELLATALLA, *L'Università italiana nell'età liberale (1861-1923),* Napoli 1988; sul Ministero della pubblica istruzione: ROBERTO UGOLINI, *Per una storia dell'amministrazione centrale. Il Ministero della Pubblica Istruzione (1859-1881),* Roma, 1979; sullo sviluppo dell'organizzazione dell'istruzione superiore cfr. GUIDO MELIS, *Alle origini della Direzione Generale per l'Istruzione Superiore. Convegno sulla storia dell'Università*, Siena 1991.

38 SIEGRIST, *Advokat, Bürger u. Staat…* cit., p. 471.

39 Tra loro i futuri ministri dell'Interno il conte Cantelli (1815-1884), che aveva inizialmente frequentato il Collegio dei nobili di Parma (DBI, XVIII, p. 247), il marchese Gualterio (1819-1874; MOSCATI, *I ministri del Regno d'Italia…* cit., III, pp. 5-14), il barone Nicotera, il barone Ricasoli (vedi sopra) e il segretario generale nello stesso dicastero, il conte Borromeo (1818-1890), DBI, XIII, pp. 60 sg.

40 Cfr. DBI, XXXIX, pp. 284-297; GIORGIO MELLI FIORAVANTI, *Biografia,* in FRANCESCO DE SANCTIS, *Storia della letteratura italiana* , I, Milano 1983 (prima ed. 1871-72), pp. 5-13. Di recente è uscita anche una biografia piuttosto schematica di L. ROCCO CARBONE, *L'educazione al Risorgimento. Francesco De Sanctis da esule a ministro 1848-1861,* Napoli 1993.

"buon matrimonio", al punto da poter vivere con la rendita annuale dei propri beni, senza più dedicarsi alla professione. Tre zii, due sacerdoti e un medico, si occuparono dell'educazione di Francesco: all'inizio a casa, poi nella scuola privata dello zio, don Carlo. Esponenti della Carboneria esercitarono un forte influsso sulle idee del giovane. Nel 1833-38 De Sanctis frequentò la "scuola di lingua italiana" del marchese Basilio Puoti. Lavorò poi come insegnante nell'istituto dello zio, dal 1841 in un collegio militare. A causa della sua partecipazione ai moti del 1848-49 dovette fuggire a Torino, dove si mantenne con conferenze su Dante. Nel 1856 ottenne un posto nell'Istituto di letteratura italiana nel Politecnico di Zurigo. Nel 1860 Garibaldi lo portò a Napoli. Nella sua qualità di incaricato dell'istruzione pubblica riformò l'università locale. L'anno successivo fu eletto alla Camera dei deputati e nominato ministro della Pubblica istruzione.

Anche la maggior parte degli altri funzionari senza un corso di studi regolari appartiene alle prime generazioni (otto sono nati anteriormente al 1819) e proviene da Stati appartenuti all'Austria o ai Borboni[41]. Di questi tre erano nati nel Granducato di Toscana, uno a Parma, uno nello Stato Pontificio e tre nel Regno delle Due Sicilie. Le ragioni della scarsa formalizzazione delle carriere dell'élite risorgimentale stavano dunque non solo nell'arretratezza del sistema scolastico preunitario, ma anche, come per De Sanctis, nei sentimenti patriottici riscontrabili nelle loro famiglie di origine.

Il sistema scolastico prussiano di grado superiore e universitario – come del resto l'intero apparato statale – era stato modernizzato già all'epoca delle riforme di Humboldt, dunque circa una generazione prima che in Italia[42]. In questo senso si può parlare di un parallelismo con un sfalso cronologico per la riforma della burocrazia e dell'università in Italia e in Prussia. La modernizzazione del sistema scolastico, molto precoce in confronto al resto d'Europa, fu

---

[41] Anche Giulio Rezasco (nato nel 1813 a La Spezia), segretario generale nel Ministero della pubblica istruzione, autore del *Dizionario del linguaggio italiano storico e amministrativo*, aveva ricevuto la sua formazione a casa dallo zio, il futuro ministro Settimio Porrini. Cfr. i necrologi: G. Sforza, *G.R.*, in «Archivio storico italiano», XIII (1894), pp. 222-285; «Illustrazione italiana», 11 febbraio 1894, p. 91. Gli altri sono Michele Amari (nato nel 1806 a Palermo), futuro ministro della Pubblica istruzione, Giuseppe Fiorelli (nato nel 1823 a Napoli, importante archeologo, direttore di museo e direttore generale) e Celestino Bianchi (nato nel 1817 a Marradi/Firenze, segretario generale al Ministero dell'interno).

[42] Wehler, *Gesellschaftsgeschichte*, I, *1700-1815*, München 1987, pp. 472 sgg.; II, pp. 504-519.

una delle ragioni più importanti del rapporto particolarmente stretto tra uomini di cultura e Stato in Prussia[43].

L'esame delle materie di studio dell'élite prussiana rafforza tale tesi. Anche la carriera di servitore dello Stato era qui assai più formalizzata che in Italia. I giuristi possedevano il monopolio degli alti gradi dell'amministrazione: tutti e 42 i funzionari di prima generazione hanno studiato diritto. Solo nel Ministero della pubblica istruzione si trovano tre funzionari dedicatisi anche ad altre materie: filosofia e storia, matematica, teologia cattolica. Ma non si deve sopravvalutare la frequenza dello studio del diritto tra i funzionari prussiani: spesso la materia era studiata solo per poter dare l'esame di Stato[44]. Resta però il fatto che nei due paesi la formazione giuridica rappresentava il più importante capitale culturale delle élites, tra i cui compiti primari rientrava del resto la creazione e l'elaborazione di leggi. Il fatto che un numero seppur piccolo di alti funzionari italiani non possedesse una formazione accademica sta a indicare tradizioni "premoderne", o meglio lontane da un'ottica statale, come rivela il ricorso, al posto di scuole e università, a precettori privati o a parenti e sacerdoti, cioè a un corpo insegnante non pagato e non controllato dallo Stato, che cooperava nel reclutamento del ceto dirigente da più tempo che non in Prussia.

In Prussia-Germania l'orientamento prevalentemente liberale di molti docenti universitari ha avuto un'influenza limitata sulle idee dei futuri funzionari. Ciò è certamente dipeso dalla ridotta frequenza universitaria, ma ancor più dalla statalizzazione del sistema: gli esami di Stato si davano infatti non all'università, ma presso i tribunali.

Il futuro ministro dell'Interno e della Pubblica istruzione Robert Bosse (1832-1901) studiò negli anni Cinquanta presso l'università di Heidelberg. Nei suoi ricordi *Aus der Jugendzeit* ironizza sul «vuoto liberalismo anticlericale» dello storico Schlosser, uomo di antica fede liberale, sui suoi "retorici" appelli alla libertà[45]. Mostra di apprezzare solo le lezioni "patriottiche" di Ludwig Häusser[46]. Nel complesso il capitolo sul suo periodo studentesco ("Maggio

---

[43] È la conclusione a cui giungono BORMANN-HEISCHKEIL - JEISMANN, *Abitur…* cit., p. 183 e *passim.*

[44] Esempi in WOLFGANG BLEEK, *Von der Kameralausbildung zum Juristenprivileg,* Berlin 1972, specie pp. 102-107; più in generale BERND WUNDER, *Das Prüfungsprinzip und die Entstehung der Beamtenschaft in Deutschland*, in: «Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte», 1993, 1, pp. 11-26.

[45] ROBERT BOSSE, *Aus der Jugendzeit. Erinnerungen*, Leipzig 1904, p. 223.

[46] *Ibid.,* p. 232.

della vita") è dedicato soprattutto alle sue esperienze nella corporazione studentesca «Suevia», assai meno al ricordo dei suoi docenti[47]. L'influsso dell'università era anche limitato dalla possibilità di poter assolvere da studente all'obbligo del servizio militare annuale. Alla fine anche Bosse arriva alla conclusione che nei tre anni trascorsi alle università di Heidelberg, Halle e Berlino ha finito per imparare ben poco[48].

In Italia la conclusione del ciclo di studi era interna al sistema universitario. Gli esami di Stato vennero introdotti non a caso solo nel 1923 nel quadro delle riforme di Giovanni Gentile, dunque sotto Mussolini[49]. La maggior parte del gruppo italiano esaminato aveva svolto, dopo l'università, una professione, e solo una minoranza si era subito dedicata alla carriera statale. È questo il punto dove si differenzia di più la socializzazione delle due élites.

Tab. 6: Professioni dell'élite italiana (1861-1889)

Gruppi professionali	Cifre	Quota percentuale
Funzionari	11	9,4
Magistrati	23	19,7
Ufficiali	1	0,9
Professori universitari	7	5,9
Professioni pubbliche nel complesso	*42*	*35,9*
Grandi proprietari	3	2,6
Commercianti/imprenditori	3	2,6
Professioni economiche nel complesso	*6*	*5,2*
Avvocati/Notai	49	41,9
Medici	1	0,9
Letterati/insegnanti[50]	19	16,2
Libere professioni nel complesso	*69*	*58,9*
Totale	117	100
senza indicazioni	1	

[47] Ben 7 pagine sono dedicate alle "serate all'osteria" (pp. 216-223), solo 3 ai professori.

[48] *Ibid.*, p. 313.

[49] Cfr. la voce N. SAITTA, *Esame di Stato*, in *Enciclopedia del Diritto…* cit., XV, pp. 330-357, qui pp. 336 sg.

[50] La professione di insegnante era il più delle volte un'occupazione momentanea, soprattutto quella di insegnante privato. L'istruzione secondaria, come quella universitaria, è stata in parte statalizzata solo dopo il 1860 (legge Casati). I "letterati" erano invece spesso occupati o svolgevano attività pubblicistica presso giornali. La maggior parte dei giornali italiani, specie nei primi

In Prussia tutti i funzionari statali hanno svolto una loro carriera nell'amministrazione. Questo *iter* si riscontra invece solo di rado nell'élite risorgimentale: appena più di un terzo ha iniziato la carriera nello Stato, la maggior parte, quasi due terzi, si è data all'inizio alla libera professione, soprattutto a quella di avvocato. Solo pochi hanno svolto un'attività nel settore del commercio o dell'agricoltura. Si rivela qui un netto spostamento delle professioni rispetto alla generazione dei padri, formata in massima parte da grandi proprietari terrieri (tab. 4). Anche questa è una differenza con la Prussia, dove due terzi dei padri avevano già servito nello Stato.

Paolo Farneti che ha analizzato le professioni di tutta la classe di governo nel periodo tra il 1860 e il 1876 (governi della Destra) e tra il 1876 e il 1903 (governi della Sinistra), è arrivato a risultati analoghi[51].

---

decenni dopo l'Unità, erano legati a influenti politici (liberali) e venivano finanziati da essi o addirittura dal governo. C'erano però anche alcuni quotidiani repubblicani di scarso influsso e sempre soggetti, nonostante la libertà di stampa, ad azioni repressive da parte delle autorità statali. Cfr. VALERIO CASTRONOVO, *Stampa e opinione pubblica nell'Italia liberale*, in ID [et al.], *La stampa italiana nell'età liberale*, Roma-Bari 1979, pp. 5-233, qui pp. 11 sgg. (Storia della stampa italiana, 3).

[51] FARNETI, *Sistema politico…* cit., pp. 167-185, specie tab. 1, p. 170 (Destra) e tab. 4, p. 180. I governi della destra parlamentare fino al 1876 erano composti per un quarto da avvocati (14,8 %) e intellettuali (non titolari di cattedra universitaria), per un altro quarto di grandi proprietari terrieri (20,6 %) e commercianti, e per la metà di persone che esercitavano una professione pubblica, tra cui i militari (23,2 %) e i professori universitari (18,6 %) rappresentavano la quota maggiore, mentre i veri e propri funzionari statali quella minore. Negli anni tra il 1876 e il 1903 questa quadro viene a mutarsi: adesso il gruppo degli avvocati (29 %) e degli intellettuali liberi professionisti costituisce quasi la metà (43 %) dei membri di governo, la percentuale di quelli che esercitano un'attività pubblica resta all'incirca la stessa (funzionari dell'amministrazione 22 %, militari 15 %, universitari 16 %), mentre il numero dei grandi proprietari e dei commercianti si riduce drasticamente (solo il 4 %). Se si considerano i diversi periodi cronologici presi in esame dallo studio di Farneti e la maggiore ampiezza della ricerca (l'intera élite, cioè tutti i ministeri), balzano all'occhio due differenze. Da un lato in Farneti la quota di militari è molto più alta, cosa che si spiega facilmente con il fatto che i vertici dei ministeri militari (quelli dell'esercito e della marina), qui non presi in considerazione, erano appannaggio di ufficiali. Se non si tiene conto di tale gruppo, le percentuali dei liberi professionisti e dei dipendenti statali risultano simili a quelle indicate nella tabella 6. Per il periodo fino al 1876 si avrebbero dunque le seguenti percentuali: dipendenti statali: 39 %, liberi professionisti/intellettuali 35%; per il periodo 1876-1903: dipendenti statali 45,7 %, liberi professionisti/intellettuali 50,1% (calcoli da me fatti sulla base dei dati in Farneti). La seconda differenza riguarda il gruppo dei grandi proprietari e dei commercianti: secondo Farneti questi gruppi erano ancora relativamente forti (oltre il 20 %) nei governi della Destra parlamentare, mentre sono scarsamente rappresentati nei gabinetti della Sinistra (circa il 5%). Nell'élite qui studiata tale gruppo ha una rappresentanza altrettanto modesta anche nel periodo precedente. Il

La rapida parlamentarizzazione del sistema politico italiano, che ha preso il posto dei gabinetti "burocratici" d'età assolutistica, ha di frequente favorito l'ingresso al governo di membri che prima di ricoprire l'ufficio statale avevano esercitato una libera professione. Questo sviluppo, già iniziato nel Piemonte preunitario, è dunque solo una conseguenza indiretta della fondazione dello Stato nazionale. Tra le professioni non legate allo Stato la più importante è quella di avvocato. Già Max Weber aveva affermato[52] che in tutti i paesi a precoce regime parlamentare, come gli Stati Uniti e la Francia, l'avvocato è il prototipo del politico di professione. Il costituzionalista svizzero Fritz Fleiner nel suo studio comparativo *Beamtenstaat und Volksstaat* ha parlato nel 1916 di una differenza organizzativa, fondata su motivi storici:

> «Il carattere esterno più vistoso dello Stato burocratico (Beamtenstaat) è una classe di funzionari di carriera; quello dello Stato democratico (Volksstaat) il fatto che gli uffici pubblici sono rivestiti da cittadini chiamati dalle fila della società civile che, dopo aver svolto le loro mansioni, ritornano alla professione privata»[53].

L'Italia liberale corrisponderebbe quindi all'ideale di uno "Stato democratico". Qui il tipo dell'"avvocato-uomo politico" (Siegrist) rappresenta l'intermediario più importante tra gli interessi delle élites locali e lo Stato centrale. È forse una particolarità degli Stati tedeschi (inclusa l'Austria) ritenere che questo ruolo mediatore spetti piuttosto ai funzionari locali, dunque a persone dipendenti dallo Stato e non a membri delle libere professioni. Questo vale particolarmente per la Prussia, mentre anche negli Stati della Germania meridionale e sud-occidentale si possono trovare molti avvocati tra i politici del XIX secolo[54]. In Prussia è invece il Landrat (consigliere circondariale) a svolgere questa funzione mediatrice. A tale proposito scrive Heinrich Best:

---

fatto può spiegarsi con i diversi periodi cronologici presi in esame. Il periodo da me scelto include tanto l'età della Destra quanto i primi quindici anni della Sinistra. Si può pertanto concludere che l'esame di un gruppo molto maggiore di membri del governo, riguardante in tutto 1035 persone, effettuato da Farneti, ha condotto a risultati tendenzialmente molto simili a quelli stabiliti dal presente studio sulle élites di tre soli Ministeri. Lo stesso vale naturalmente per la Prussia con i suoi gabinetti composti da " funzionari puri ".

[52] MAX WEBER, *Politik als Beruf* (1926), Stuttgart 1992, pp. 30 sgg.

[53] FRITZ FLEINER, *Beamtenstaat und Volksstaat*, Zürich 1916, p. 32.

[54] Questo vale almeno per i deputati dell'Assemblea nazionale di Francoforte, cfr. HEINRICH BEST, *Die Männer von Bildung und Besitz*, Düsseldorf 1990, pp. 69 sgg. Più in generale sugli avvocati italiani cfr. SIEGRIST*, Advokat, Bürger und Staat…* cit., tomo 1, pp. 499 sgg. (considerazione sociale degli avvocati rispetto alla Germania).

«Il successo dei funzionari locali (non di quelli comunali) nelle elezioni per l'Assemblea nazionale di Francoforte si può difficilmente [...] spiegare con manovre o con una pressione diretta sugli elettori [...]. Si conferma piuttosto il ruolo di un potere locale fondato sul controllo dei diversi ambiti del mondo rurale e sulla funzione di intermediario tra cittadini e Stato, tra regione e capitale»[55].

Come la burocrazia tedesca, gli avvocati italiani sono stati propensi a considerarsi il "ceto generale"[56]. Non si sono però definiti, come i funzionari, i rappresentanti del potere statale e i detentori della legittimità, dunque il ceto dominante per eccellenza, ma piuttosto i portavoce della nascente società borghese o, specie in Suditalia, gli esponenti di tradizionali (non borghesi) interessi regionali, cioè i notabili. Molti dei fondatori dello Stato nazionale italiano erano cresciuti negli studi legali dove avevano compiuto la loro lunga formazione[57]. Questo segna un'ulteriore differenza con la Prussia, dove il periodo di formazione presso organi statali ha influenzato il pensiero e l'azione della futura élite. Il numero modesto di funzionari di carriera nella prima generazione dell'élite statale italiana non è stato dunque solo una conseguenza della precoce parlamentarizzazione.

Un secondo motivo della grande diversità con la Prussia sta nella tarda professionalizzazione e consolidamento della burocrazia piemontese, cioè del fulcro della futura burocrazia nazionale.

In Prussia erano state istituite già nel XVIII secolo commissioni di esame. Con esse si perseguiva l'obiettivo di istituzionalizzare un principio impostosi in tutta Europa a partire dalla Rivoluzione francese (art. 6 della dichiarazione dei diritti dell'uomo): il principio meritocratico. Nel 1808 e nel 1817 si sono modificate in Prussia le norme, ancora legate all'*ancien régime*, del codice generale

---

[55] BEST, *Männer...* cit., p. 64. In generale sul Landrat (consigliere circondariale) prussiano cfr. HEFFTER, *Selbstverwaltung...* cit., pp. 317 sg. e *passim*. Si esprime in termini critici sull'intreccio con le locali élites aristocratiche e le possibilità di corruzione che ne conseguono PETER-CHRISTIAN WITT, *Der preußische Landrat als Steuerbeamter 1891-1918. Bemerkungen zur politischen u. sozialen Funktion des deutschen Beamtentums*, in IMMANUEL GEISS - BERND JÜRGEN WENDT (Hgg.), *Deutschland in der Weltpolitik des 19.Jahrhunderts*, Düsseldorf 1973, pp. 205-219. Un quadro più positivo dei funzionari prussiani lo delinea invece HERMAN BECK, *The Social Policies of Prussian Officials: The Bureaucracy in a New Light*, in «Journal of Modern History», 64 (1992), pp. 263-298.

[56] Cfr. SIEGRIST, *Advokat, Bürger und Staat...* cit., pp. 523 sgg.; sulle somiglianze tra la coscienza di classe degli avvocati nei paesi anglosassoni parlamentari e quello dei funzionari in Germania cfr. JANE CAPLAN, *Profession as Vocation: The German Civil Service*, in *The German Professions, 1800-1950,* ed. by GEOFFREY COCKS and KONRAD H. JARAUSCH, New York-Oxford 1990, pp. 163-182.

[57] Sulla formazione degli avvocati cfr. SIEGRIST, *Advokat, Bürger und Staat...* cit., p. 523.

(Allgemeines Landrecht) del 1794 sulla posizione degli alti funzionari[58]. Si introdusse un sistema articolato in tre fasi: all'esame di uditore presso la Corte suprema di Berlino seguiva un periodo di formazione presso un altro tribunale, poi si poteva dare l'esame di referendario. Trascorsi diversi anni con tale qualifica seguiva finalmente il "grande esame di Stato" (Grosse Staaatsprüfung), una volta superato il quale si era nominati assessori. Proprio perché le riforme burocratiche sono state attuate per tempo e parallelamente al primo tentativo di modernizzare anche l'economia e la società, i servitori dello Stato sono riusciti a costituire rispetto alla borghesia, emancipatasi solo lentamente, un ceto intermediario e orientato alle riforme e ad assolvere la funzione politica che nei paesi dell'Europa occidentale sarebbe toccata agli avvocati. Una evoluzione favorita peraltro dalla struttura decentrata della burocrazia prussiana e dal suo carattere collegiale, dove le possibilità di dibattito erano intese o auspicate come il necessario presupposto o il temporaneo surrogato della rappresentanza popolare, da realizzare in seguito[59]. Solo nell'età della Restaurazione o nel periodo anteriore alla Rivoluzione del 1848 molti rappresentanti delle prime correnti liberali hanno visto come questa forma statizzata e burocratica di rappresentanza degli interessi fosse insufficiente e anzi ostacolasse il processo generale dell'emancipazione[60]. Ma torniamo alla situazione italiana.

Solo a metà degli anni Cinquanta si introdusse in Piemonte, le cui leggi a partire dal 1860 vennero estese all'intero Regno d'Italia, un moderno sistema di esami, ma non per tutti i settori dell'amministrazione[61]. Fu Cavour a emanare le prime leggi che stabilivano commissioni di esame e disposizioni per la formazione professionale del personale di alto grado del Ministero dell'interno (decreto 16 luglio 1855, n. 916). Negli anni Settanta altri Ministeri seguirono tale esempio, ma per una disciplina generale bisognerà aspettare l'inizio del Novecento[62]. La formalizzazione delle carriere del gruppo burocratico all'in-

---

[58] Su questo in dettaglio BLEEK, *Von der Kameralausbildung zum Juristenprivileg…* cit.; WUNDER, *Geschichte der Bürokratie…* cit., pp. 36-41; WUNDER, *Das Prüfungsprinzip…* cit.

[59] KOSELLECK, *Preußen…* cit., pp. 259 sgg.; GILLIS, *The Prussian Bureaucracy…* cit., pp. 25 sg.

[60] WEHLER, *Deutsche Gesellschaftsgeschichte…* cit., p. 418.

[61] Cfr. PIETRO SARACENO, *Storia della magistratura italiana. Le origini*, parte 1, *La magistratura del Regno di Sardegna*, Roma 1993, pp. 117-128; sul principio del concorso nel Ministero dell'interno e della pubblica istruzione cfr. i saggi di Romano Ugolini e Enrico Gustapane in *Le système du mérite. The Merit system,* in «Cahier d'Histoire de l'Administration», 1987, n. 2, pp. 141-158 e 161-172.

[62] MARIO COLACITO, *L'impiego statale*, in *Enciclopedia del Diritto…* cit., XX, 1970, pp. 306 sgg.; con maggiori particolari MARIO RUSCIANO, *L'impiego pubblico in Italia*, Bologna 1978.

terno dell'élite italiana si sarebbe pienamente realizzata solo nella generazione successiva, cioè per quei funzionari saliti ai livelli dirigenziali dei ministeri dal 1890 in poi.

La ritardata professionalizzazione della burocrazia italiana spiega anche l'eterogeneità che si riscontra nel gruppo comprendente le professioni pubbliche. Si riflettono qui le conseguenze della creazione dello Stato nazionale sotto forma di annessioni. Dei 19 funzionari già in servizio nella burocrazia, nell'esercito e nell'insegnamento universitario sei avevano iniziato la loro carriera dopo il 1860, dunque nell'amministrazione nazionale, e solo tre avevano prestato servizio nei territori occupati dall'Austria (due lombardi, un toscano), mentre uno solo aveva lavorato alle dipendenze dello Stato pontificio. Considerando questa sparuta pattuglia era difficile che le tradizioni amministrative decentrate dei territori dominati dall'Austria potessero esercitare un influsso a livello nazionale. Il gruppo più importante tra i burocrati "puri" era rappresentato dai piemontesi con nove funzionari.

Era molto più grande il gruppo dei funzionari statali con carriere miste. Intendo con tale termine persone attive nell'amministrazione statale e al tempo stesso titolari di un mandato nel Parlamento nazionale. Si tratta di 58 persone, di cui 28 magistrati, 20 professori universitari, nove funzionari amministrativi e un ufficiale. Nel capitolo I si è già parlato della coincidenza nella stessa persona di politica e amministrazione, il fenomeno dell'"osmosi".

Come si sia attuata nella realtà la coincidenza tra politica e amministrazione lo dimostra con chiarezza l'esame delle professioni degli alti funzionari del Ministero della giustizia anteriormente al 1890. Tra le 49 professioni registrate troviamo 23 magistrati, 4 professori universitari, 2 funzionari amministrativi e 20 avvocati[63]. Quasi tutti avevano una formazione giuridica, ma quasi la metà di loro aveva svolto prima di entrare nell'apparato statale una libera professione (e a questa attività ritornano perlopiù dopo la fine delle loro mansioni), mentre il resto proveniva da altri settori dell'apparato amministrativo o aveva alle spalle un'attività in politica. Ben 28 delle 43 persone prese in esame erano pervenute alla loro carica da deputati. Un rapporto simile si ha anche per l'élite del Ministero della pubblica istruzione, reclutata per metà tra i professori universitari (16 su 33 professioni). Nel Ministero dell'interno, il più "politico" e meno "tecnico" dei tre Ministeri esaminati, era invece piccolo tra gli alti funzionari il numero di coloro che avevano già prestato servizio nell'amministra-

---

[63] Cfr. anche i dati in PIETRO SARACENO, *Alta magistratura e classe politica dalla integrazione alla separazione*, Roma 1979, Appendice, pp. 89 sgg.

zione. Qui prevalgono soprattutto gli avvocati (11), i letterati (10) e i grandi proprietari terrieri (7), mentre solo otto sono le professioni da annoverare nella categoria "pubblica" (4 magistrati, 3 funzionari, 1 ufficiale) [64].

In Prussia, invece di parlare di funzionari si può utilizzare senz'altro il concetto di "burocrate", dato che essi trascorrono tutta la loro vita professionale nello Stato. Tutti e 42 gli alti burocrati esaminati sono entrati direttamente, dopo aver studiato diritto, nel servizio statale. Diversamente che in Italia e in Piemonte, la formazione, come si è già detto, è per tutti uguale: dopo un periodo di addestramento pratico presso i tribunali seguiva il primo esame di Stato e poi gli anni come referendario presso il Ministero dellla giustizia o presso un'altra amministrazione. Soltanto il futuro ministro della pubblica istruzione August von Bethmann-Hollweg aveva intrapreso dopo gli studi una carriera universitaria[65].

Bethmann-Hollweg, nato nel 1795 dal banchiere di Francoforte Johann Jakob Hollweg e da Susanne Bethmann, a sua volta figlia di un banchiere, era ritenuto un valente giurista. Dopo lo studio a Göttingen e a Berlino presso Savigny conseguì la libera docenza nel 1819 nella capitale prussiana, nel 1823 divenne ordinario e si trasferì nel 1829 a Bonn. Fece parte della cerchia di ispirazione religiosa intorno al futuro re Federico Gugliemo IV e nel 1842 raggiunse il grado di membro del Senato accademico dell'Università renana. Tre anni dopo venne nominato consigliere di Stato. Nel 1848 fu tra i fondatori della "Società per il re e la patria" di ispirazione conservatrice. Fino alla metà degli anni Cinquanta fu considerato il capo del partito moderato del «Wochenblatt». Il suo interesse principale fu la riforma dell'organizzazione ecclesiastica evangelica. Come fondatore e presidente del Congresso evangelico e della "missione interna" ottenne in questo campo i primi successi. Nel 1858 il principe ereditario Guglielmo lo chiamò, nel segno della "nuova era", all'incarico di ministro della Pubblica istruzione. Durante il conflitto costituzionale lasciò l'incarico.

Per concludere: la socializzazione, che ha durevolmente influenzato la fisionomia politica delle due élites statali, mette in luce chiare differenze. Mentre la

---

[64] Del tutto simili sono anche i risultati di NICO RANDERAAD, *Gli alti funzionari del Ministero dell'Interno durante il periodo 1870-1899*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», I (1989), pp. 202-265, qui pp. 215 sg.

[65] Notizie desunte dalla voce di FRITZ FISCHER, *Bethmann - Hollweg*, in NDB, II, pp. 187 sgg.; ADB, XII, pp. 762 sgg.

maggior parte degli alti funzionari prussiani dell'era bismarckiana provenivano dall'apparato statale o da ambienti ad esso vicini, tra l'élite italiana di questo decennio molti erano quelli formatisi nei circoli d'opposizione o nell'ambito delle libere professioni. In entrambi i paesi lo studio del diritto era comunque la più importante condizione per una futura carriera nell'apparato statale, ma in Italia c'era pur sempre un terzo di funzionari che aveva studiato altre materie o non aveva frequentato l'università. Anche da questo punto di vista l'élite prussiana appare un gruppo più chiuso ed omogeneo. Ciò vale infine anche per la formazione professionale. Molti alti funzionari italiani (non piemontesi) avevano iniziato la loro attività negli studi professionali frequentati in qualità di avvocati. Al contrario, tutti i futuri alti funzionari prussiani avevano assolto un lungo periodo di formazione nei ranghi dell'amministrazione statale. In Prussia era lo Stato a giocare il ruolo fondamentale nella socializzazione sia primaria che adulta: era il principale dispensatore dei mezzi di sussistenza e delle opportunità di carriera. Nell'Italia del Risorgimento le cose stavano in modo diverso. La futura élite proveniva qui nella maggioranza dei casi da famiglie con fonti di sostentamento autonome e circondate da prestigio sociale, spesso in antitesi con le élites dominanti "straniere". Ed anche la loro formazione professionale si era perlopiù realizzata al di fuori delle istituzioni statali.

b) Reclutamento: assunzione nell'apparato statale o elezione al Parlamento

Secondo il nostro modello di analisi, inizia una seconda fase con il reclutamento, cioè con l'assunzione nell'apparato statale o la prima elezione in parlamento. Qui di seguito si esaminerà innanzi tutto quando e in che circostanze è avvenuto il reclutamento e quali organi l'abbiano deciso. Si presenteranno prima alcuni dati relativi all'intero gruppo e si dimostrerà poi, sulla base di esempi concreti, come il reclutamento si sia svolto nei particolari.

In Prussia si apparteneva alla classe dell'alta burocrazia con tutti i suoi privilegi e garanzie solo dopo aver ricoperto come primo incarico stabilmente remunerato la funzione di "consigliere" (Rat) (consigliere di tribunale, consigliere di governo, consigliere circondariale) ed essere diventato membro con pieno diritto di voto di un organo collegiale. Questa prassi, istituita nel periodo delle riforme (cfr. capitolo I.1), rafforzava il senso di corpo degli alti funzionari prussiani, la tendenza cioè a identificarsi con il "grande tutto", e spingeva a conformare il proprio comportamento a quello dell'intera categoria, con la conseguenza di un migliore controllo sociale sul singolo. Il principio della collegialità, anche se, a partire dagli anni Trenta, venne relegato a un ruolo sempre più subordinato in seguito a un irrigidi-

mento del sistema burocratico-gerarchico, poteva funzionare senza problemi solo se gli aspiranti a funzionari venivano scelti accuratamente sulla base di determinate caratteristiche sociali e culturali. Giovani referendari e assessori potevano "crescere" meglio nelle loro funzioni se avevano già in sé quello specifico capitale culturale e sociale. All'università si trattava di approfondire queste conoscenze specifiche e di stringere utili contatti, cioè di organizzare e potenziare il capitale ereditato. A tale periodo facevano seguito i lunghi anni di formazione sul luogo di lavoro, i rapporti con i colleghi più anziani, la partecipazione alle sedute dei consiglieri, cioè l'addestramento degli alti funzionari alla prassi culturale. Questo schema di reclutamento degli alti gradi della burocrazia prussiana, qui molto semplificato, era ovviamente nella realtà assai più complesso e contraddittorio. Esistono sufficienti esempi che in sostanza lo confermano.

Il caso di Henrich von Mühler (1813-1874), ministro della Pubblica istruzione dal 1862 al 1872, mette bene in evidenza da un lato lo stretto collegamento tra eredità culturale ed eredità sociale e dall'altro il sistema di reclutamento[66].

Mühler era il figlio del ministro di giustizia prussiano Heinrich Gottlob (von) Mühler (1780-1857)[67]. L'ambizioso padre, «uomo totalmente dedito al servizio del suo re, un funzionario nel miglior senso della parola»[68], ha cercato di preparare il figlio per tempo alla carriera nell'apparato statale. Ciò lo ha spinto a elaborare dettagliati programmi di studio che il giovane Heinrich doveva assolvere accanto ai compiti scolastici. Ha inviato il figlio prima alla Scuola elementare Nestor, poi al rinomato istituto Plamann, frequentato anche da Bismarck. Secondo Reichle una scelta mirata: «dato che molte famiglie in vista mandavano lì i loro figli, era questo per papà Mühler un motivo sufficiente a indurlo ad affidare anche suo figlio alle mani di Plamann»[69]. All'età di 14 anni Heinrich espresse il desiderio di diventare giurista. Il padre ne fu entusiasta: «Se vuoi diventarlo, devi subordinare tutte le tue occupazioni a questo unico fine»[70]. Anche in seguito Mühler diede al figlio continui consigli durante la sua carriera. Nel 1838, quando Heinrich era già applicato come assessore alla Corte di appello di

---

[66] Le notizie sono tratte da ADB, XXII, pp. 469-475; WILHELM REICHLE, *Zwischen Staat und Kirche. Das Leben und Wirken des preußischen Kultusministers Heinrich von Mühler*, Berlin 1938; GEORGINE VON MÜHLER, *Heinrich von Mühler,* Berlin 1909.

[67] Questi che dal 1832 era ministro di Giustizia venne nobilitato nel 1851; REICHLE, *Zwischen Staat…* cit., p. 17.

[68] *Ibidem.*

[69] *Ibid.,* p. 22.

[70] *Ibid.,* p. 27.

Colonia, gli scrisse in una lettera: «Il tuo compito deve essere quello di imparare a parlare bene e con spigliatezza per poter avere un contegno sicuro e dar lustro, non appena entrato in servizio, all'intera istituzione»[71].

Il padre ministro alludeva qui alla prassi in uso nell'apparato statale prussiano di presentare il funzionario appena assunto al *plenum* del rispettivo collegio, cioè all'organo che raggruppava quanti appartenevano alla carriera di grado elevato. Si trattava di una prassi presente in tutti gli uffici prussiani, dal gabinetto di governo ai Ministeri. Le possibilità di carriera molto dipendevano dunque in larga parte dalla capacità di rendersi graditi al collegio, cioè di assumere il più velocemente possibile l'*habitus* di un funzionario regio prussiano. Per il giovane e ambizioso Heinrich grande importanza avevano perciò «le serate mondane e musicali nella casa dei genitori» a Berlino[72]. Si potevano qui studiare e affinare le buone maniere e uniformarsi al comportamento dei circoli esclusivi. La vicenda personale di Mühler rappresenta sicuramente il caso limite di una carriera progettata dalla famiglia. Ma dimostra anche quanto l'élite fosse bene informata sulle regole che occorreva seguire per una brillante carriera.

In Italia il reclutamento nell'apparato statale funzionava in modo diverso. Come si è detto nel capitolo I, gli uffici erano articolati in senso più gerarchico e burocratico. Gli organi consultivi erano collocati fuori dai singoli apparati, come ad esempio il Consiglio superiore della pubblica istruzione, una conseguenza questa della centralizzazione burocratica e della subordinazione al parlamento: gli organi consultivi erano infatti di regola diretti da parlamentari[73]. Con essi i giovani funzionari non avevano niente a che spartire: l'*iter* prevedeva che venissero prima destinati alle sezioni, l'ufficio di grado più basso nei ministeri, dove contava instaurare un buon rapporto con il caposezione, meno con i colleghi. Era frequente salire rapidamente a far parte del gabinetto del ministro. Le decisioni sulla carriera spettavano dunque più ai singoli superiori. Al contrario del sistema prussiano, caratterizzato da uno spirito di corpo collegiale, si potrebbe qui parlare di una struttura più fortemente paternalistica, riconducibile anche allo stato giuridico per lungo tempo più precario del funzionario statale italiano[74].

---

[71] Cit. da REICHLE, *Zwischen Staat…* cit., p. 44.

[72] *Ibid.,* p. 32.

[73] Cfr. DOMENICO ANDREUCCI, *Il consiglio di Stato. Competenze, procedura, decisioni*, Roma 1890; LUIGI ARMANNI, *Il Consiglio di Stato*, in VITTORIO EMMANUELE ORLANDO, *Primo trattato completo di diritto amministrativo*, Milano 1900, pp. 763-1040.

[74] GUIDO MELIS, *La cultura e il mondo degli impiegati*, in SABINO CASSESE (a cura di), *L'amministrazione centrale*, Torino 1984, pp. 303-402, qui pp. 319 sg.

In Prussia quasi tutto era invece nella mani del collegio. Ciò era anche dovuto al fatto che il superamento di esami era la premessa necessaria, ma non sufficiente per essere assunti nel corpo degli alti funzionari. La decisione definitiva sull'assunzione di un candidato era presa dai capi e dai collegi degli organi provinciali. Nel sistema prussiano si riscontrano dunque elementi di cooptazione che limitano il principio meramente meritocratico, valido senza riserve per l'Italia[75]. La cosa aveva ripercussioni negative specie per i cattolici e gli ebrei di talento che, pur avendo superato in modo brillante gli esami di Stato, potevano anche non essere assunti nell'amministrazione. Solo il dicastero della Giustizia aveva un atteggiamento più aperto.

Un caso interessante di sottile discriminazione ad opera di un superiore si può trovare nelle carte personali del futuro ministro della Giustizia Heinrich (von) Friedberg (1813-1895).

Questi era figlio di un commerciante e possidente ebreo, battezzato nel 1829, di nome Israel Abraham (in seguito August) e della figlia di un banchiere ebreo Emma Dann. Dopo aver superato con "buono" lo scritto e l'orale del primo esame di Stato subentrarono improvvise difficoltà: in una lettera del presidente della Corte suprema del 29 marzo 1838 si legge: «Non appena l'uditore Friedberg [...] avrà esibito il suo certificato di battesimo, gli sarà consentito – ma non prima – di sottoporsi all'esame di referendario». Al che Friedberg inviò l'attestato richiesto. Da una sua lettera di accompagnamento emerge quante difficoltà avesse incontrato nel risolvere la questione: «Non ho responsabilità alcuna per una tale perdita di tempo [il differimento dell'esame di referendario], e dato che ho già richiesto di nuovo con urgenza l'invio del certificato di battesimo e non mancherò di presentarlo immediatamente al suo arrivo, nutro la speranza che questa illustre Corte Suprema Reale non si opponga alla mia umilissima istanza»[76].

Una seconda caratteristica del sistema di reclutamento prussiano era il suo decentramento. L'esame di uditore era sostenuto unicamente presso la Corte suprema di Berlino, ragion per cui la maggior parte degli studenti di diritto compivano gli studi universitari presso tale sede universitaria, ma il periodo di

---

[75] Cfr. a tale proposito i contributi in SABINO CASSESE - JILL PELLEW (ed.), *Le système de mérite/The merit system,* Bruxelles 1987 (Cahier d'Histoire de l'Administration, n. 2).

[76] Tutte le citazioni da GstA Merseburg, Rep. 84 (2.5.1), n. 150, fascicolo personale di Heinrich Friedberg (1836-79); su di lui anche NDB, V, pp. 444 sg.

formazione avveniva di norma in provincia. Questo, oltre a essere spiegabile con il fatto che i referendari non erano stipendiati e dipendevano finanziariamente in larga parte dalle loro famiglie, produceva anche l'effetto collaterale di facilitare i legami sociali tra i membri degli organi provinciali e le famiglie ivi residenti. Il candidato si doveva rivolgere al presidente di distretto (Regierungspräsident) di sua "scelta" e presentare istanza per un posto di referendario[77]. Naturalmente le opportunità di essere assunti aumentavano se si avevano parenti o conoscenti negli alti ranghi della burocrazia. Ciò spiega anche l'alta percentuale di autoreclutamento. Uno sguardo alle località di nascita e di primo impiego dell'élite da me studiata conferma questo fatto: dei 32 funzionari di cui si conosce il luogo di nascita e di primo impiego 21 hanno all'inizio trovato occupazione nella propria provincia, solo 11 lontano dal luogo di nascita.

Una cosa del genere vale anche per i "parlamentari di professione" italiani[78]: di 79 parlamentari della generazione del Risorgimento 57 sono stati eletti per la prima volta nella propria provincia di nascita; 18 in altre province; per quattro il dato non è accertabile. Come gli aspiranti funzionari in Prussia, anche i candidati al Parlamento italiano erano scelti entro una rete di parentele e conoscenze a livello locale. La parte che in Prussia svolgeva il presidente di distretto (Regierungspräsident) era qui assunta dai grandi proprietari terrieri, questo spiega anche perché tanti funzionari italiani di questa generazione provenissero da tale ambiente. Alcuni esempi possono chiarire lo stretto legame dei deputati con il locale ceto dei notabili. Il centro di Guasila in Sardegna aveva nel 1870 circa 2.000 abitanti: il numero degli elettori assommava a 60 persone che corrispondevano esattamente ai proprietari delle 60 maggiori tenute del luogo[79].

Una barriera sociale era rappresentata dall'alto censo – abbassato solo nel 1881 – necessario per esercitare il voto e che restringeva enormemente la platea politica. L'ambito di reclutamento delle élites politiche italiane veniva inoltre ad essere ulteriormente ridotto dalla divisione dell'élite locale fra filonazionali (liberali e democratici) e antinazionali, fedeli al papa, ai Borboni, agli Asburgo. Solo quelli che condividevano lo spirito unitario e liberale avevano

---

[77] BLEEK, *Von der Kameralausbildung…* cit., pp. 123 sgg.; HINTZE, *Beamtentum…* cit., p. 51.

[78] L'espressione "parlamentari di professione" è stata creata da Farneti sulla scorta dell'analogo termine "politici di professione" impiegato da Max Weber per gli avvocati-uomini politici dei paesi liberali (ad esempio la Francia), un gruppo cioè che viveva per la politica, ma non di essa e per i quali la professione borghese era strettamente connessa all'impegno parlamentare. FARNETI, *Sistema politico…* cit., p. 242.

[79] LUCIANO MARROCU, *Elite rurali e comunità nell'800*, in *Elite politiche nella Sardegna contemporanea,* a cura di GIAN GIACOMO ORTU, Milano 1987, pp. 63-80.

ovviamente possibilità di riuscita. Un ruolo importante lo hanno svolto dal 1861 anche i rappresentanti dello Stato che avevano il compito di imporre i candidati del "partito di governo"[80]. L'intervento statale, attuato attraverso l'azione dei prefetti, si rivolgeva in parte contro gli interessi locali, considerati "corrotti" in quanto non allineati alle posizioni governative, in parte si appoggiava proprio a tali interessi[81].

Perfino rappresentanti del Risorgimento, come il già menzionato Francesco De Sanctis, permeati degli ideali di una élite politica nazionale, lontana dagli interessi particolaristici, si sono dovuti inserire, anche se controvoglia, in una struttura clientelare locale per poter conservare il loro mandato di deputati[82]. De Sanctis fu uno dei primi a capire come il neonato Stato italiano si dovesse conquistare l'appoggio di ampi strati della popolazione, e propugnò da ministro della Pubblica istruzione un programma di educazione nazionale, basato soprattutto sulla divulgazione di una religione civile liberale[83]. Ma nella prassi politica – e questo differenzia nettamente l'élite italiana da quella prussiana – fu anche lui costretto ad appoggiarsi a una clientela locale.

De Sanctis, come scrive Luigi Musella, era legato a Vincenzo Gervasio, "capo elettore" della sua circoscrizione elettorale (San Severo)[84]. Gervasio, che proveniva da una famiglia di liberi professionisti attivi in politica, apparteneva ai fondatori di una locale Società di mutuo soccorso di avvocati e medici. Scriveva contemporaneamente per il giornale «L'Italia». A De Sanctis lo univa una stretta amicizia e la comune battaglia politica contro i grandi proprietari terrieri conservatori della zona. De Sanctis ha confessato a Gervasio, organizzatore della sua battaglia elettorale a livello locale, che le elezioni non erano una «quistione politica, ma quistione di mezzi, di influenza e di pressioni»[85]. I sostenitori di De Sanctis erano i farmacisti e i medici inquadrati nella Società di mutuo

---

[80] MUSELLA, *Individui, amici, clienti…* cit., cap. 1

[81] Su questo argomento cfr. in dettaglio RAFFAELE ROMANELLI, *Le regole del gioco. Note sull'impianto del sistema elettorale in Italia (1848-95)*, in «Quaderni storici», XXIII (1988), 69, pp. 685-725.

[82] Su quanto segue cfr. MUSELLA, *Individui, amici, clienti…* cit., pp. 53 sgg.

[83] EMILIO GENTILE, *Il culto del Littorio*, Roma-Bari 1994, pp. 14 sgg.; sull'opera di De Sanctis vedi anche LORENZA ROCCO CARBONE, *L'educazione al Risorgimento. Francesco De Sanctis da esule a ministro 1848-1861*, Napoli 1993.

[84] Musella basa le sue convinzioni su un'analisi della corrispondenza epistolare tra i due, MUSELLA, *Individui, amici, clienti…* cit., pp. 58 sgg.

[85] Cit. da MUSELLA, *Individui, amici, clienti…* cit., p. 59.

soccorso di Gervasio, mentre l'avversario Zuppetta era appoggiato dal sindaco Di Fazio. Gervasio riuscì a guadagnare alla sua anche il principe di San Severo, il maggior latifondista del luogo. Non si può perciò presentare in modo troppo schematico la "lotta" contro la grande proprietà terriera, ingaggiata dai liberali di sinistra. De Sanctis si era comunque assicurato tutto il sostegno che poteva ottenere da parte di deputati non locali, giornalisti o rappresentati dell'amministrazione. Nella lotta elettorale contava riuscire a captare i desideri personali degli elettori e dei Comuni da rappresentare per diventarne i portavoce in parlamento. Un ruolo importante lo svolgevano i "grandi" interessi, come la costruzione delle linee ferroviarie ad opera dei Comuni, ma ancor di più i "piccoli". De Sanctis provvide perciò a far assumere nell'esercito con il grado di sottotenente un certo Alfonso Gentile, amico di un elettore omonimo[86]. Come contropartita Gentile si adoperò per la rielezione di De Sanctis.

Il primo ingresso nell'anticamera del potere, si tratti in Prussia dell'alta burocrazia o in Italia della Camera dei deputati, avveniva in entrambi i casi attraverso le élites locali con cui il candidato era imparentato o in rapporti di conoscenza. Diversa era però, come si è visto, l'organizzazione del reclutamento. In Prussia le élites locali influenzavano tramite le istituzioni statali, nelle quali erano di frequente personalmente inserite, la prima fase del reclutamento, in Italia raggiungevano invece tale risultato attraverso organizzazioni che non era poste sotto il diretto controllo dello Stato, come il "partito liberale dei notabili".

Una seconda differenza era – e lo dimostra con particolare evidenza il caso De Sanctis – che i parlamentari italiani restavano legati anche dopo l'ingresso al parlamento alle clientele locali i cui interessi, in parte molto personalistici, erano chiamati a rappresentare. I funzionari prussiani, dopo il loro ingresso nell'alta burocrazia, non avevano più bisogno dell'appoggio locale, necessario all'inizio della carriera. Pertanto finivano con il rappresentare in tutta la Prussia gli interessi sovraregionali dello Stato e dei ceti sociali su cui esso si fondava. Ciò significa che in Prussia il "senso dello Stato" acquistava maggior peso nel corso della carriera, mentre in Italia continuava ad essere centrale il legame clientelare con le élites locali.

Alla diversa forma di reclutamento (da un lato l'amministrazione statale, dall'altro i notabili locali) e al diverso orizzonte di interessi (Stato/clientela) si collega una differente mentalità politica. Ciò diventa evidente soprattutto se ci si chie-

---

[86] *Ibid.,* p. 61.

de quale influsso abbia avuto l'atteggiamento o l'opinione nei confronti della Rivoluzione del 1848-49 per la successiva carriera delle due élites. Per entrambi i gruppi gli eventi di quegli anni hanno significato una svolta fondamentale per le loro rispettive carriere. Ma la valutazione retrospettiva dei fatti non potrebbe essere più diversa. Nelle memorie già citate di Robert Bosse il 1848-49 appare in chiave negativa come "l'anno folle". Ma Bosse non può non ammettere come l'entusiasmo generale non avesse lasciato indifferente nemmeno lui:

> «Certo che abbiamo finito per dare in qualche misura orecchio alle grida dei giornali e dei politici. Ma in noi aveva preso una forma molto più viva un concetto, il concetto della patria, dello Stato, della collettività o, almeno per quel che mi riguarda, dell'autorità regia»[87].

Anche la descrizione distaccata e storicizzante («come era d'uso all'epoca») del rapporto con il padre, un commerciante proprietario di una distilleria, di radicati sentimenti liberali, sposato con la figlia di un consigliere di Quedlinburg, ha risvolti politici. Bosse soffriva evidentemente per l'"inadeguato" ambiente sociale a cui apparteneva la famiglia del padre. Questi era «di animo religioso, ma, come era d'uso all'epoca, di tendenze razionalistiche [...] Rispettava la suprema autorità e quella immediatamente sovrastante: il Landrat (consigliere circondariale), il sindaco, i religiosi e soprattutto gli insegnanti di suo figlio. Nel suo più intimo io nutriva convinzioni politiche liberali»[88]. E inoltre: «Era un uomo rispettoso della morale e dell'ordine borghese, ma non aveva molto del tipico senso prussiano, come ha dimostrato – spesso forse in modo troppo manifestato e arrogante – specie dal 1848 [...] A noi giovani veniva insegnata a scuola [...] la storia prussiana con l'intento di infonderci l'orgoglio di appartenere a tale nazione. Mio padre ha spesso dimostrato [...] nei confronti del nostro ingenuo entusiasmo prussiano grande freddezza».

È stato questo a guastare in seguito i rapporti di Bosse con il padre. «Ciò che meno capivo era l'atteggiamento freddo, a volte glaciale opposto da mio padre verso il nostro prussiano entusiasmo patriottico, forse oscuro, ma naturale».

Il rifiuto delle finalità e delle istanze avanzate dai rivoluzionari del '48, la tendenza generale a svilire la rivoluzione a mero "sovvertimento" e al tempo

---

[87] BOSSE, *Jugendzeit...* cit., pp. 173 sg.

[88] *Ibid.,* p. 21. Le citazioni successive sono a pp. 33 e 23. Questo conflitto generazionale venato di implicazioni politiche ricorda gli sforzi falliti dei genitori dell'imperatore Guglielmo II di educare il figlio a sovrano liberale. Cfr. in dettaglio sull'argomento JOHN C. G. ROEHL, *Wilhelm II. Kindheit eines Kaisers*, München 1993.

stesso l'accentuazione della propria fedeltà al re e allo Stato, questi elementi fondamentali della mentalità conservatrice prussiana hanno plasmato quasi tutti gli alti funzionari dell'epoca bismarckiana. Un altro esempio di tale socializzazione conservatrice fondata sull'esperienza del 1848 è fornita dal futuro ministro della Pubblica istruzione Adalbert Falk (1827-1900) che nel 1848 (quando era ancora assessore) si dimise dal congresso costituzionale di Berlino e dalla Guardia civica che gli apparivano «corrotti dal morbo democratico»[89].

Qualcosa di simile vale anche per i pochi personaggi attivi nel 1848 che hanno rivestito, dopo il 1860, alti incarichi nell'amministrazione statale prussiana. Nel gruppo esaminato ce ne sono solo cinque: i ministri Maximilian von Schwerin-Putzar (ministro dell'Interno dal 1859 al 1862), Louis (Ludwig) Simon (ministro della Giustizia dal 1849 al 1860), August von Bernuth (ministro della Pubblica istruzione dal 1860 al 1862), il sottosegretario di Stato Friedrich Müller (alla Giustizia dal 1848 al 1867) e il direttore generale del Ministero della pubblica istruzione Matthias Aulicke (dal 1858 al 1865). Nel 1848 tutti e cinque sono stati membri dell'Assemblea nazionale di Francoforte o dell'Assemblea nazionale prussiana e tutti, eccetto Bernuth, hanno superato indenni – cioè senza perdere il posto – l'epoca della reazione[90]. Il governo Manteuffel cercò di "purgare" l'apparato statale da tutti coloro che avevano manifestato simpatie per il movimento liberale[91]. I tre ministri sopra menzionati ricoprirono il loro incarico solo nella breve "nuova era", tra il 1859 e l'assunzione del potere da parte di Bismarck. Dalla metà degli anni Sessanta non c'era dunque più alcun fautore del '48 al vertice dei ministeri prussiani qui analizzati.

La pulizia politica è avvenuta anche negli Stati italiani "dominati da potenze straniere", come la Lombardia e la Toscana e nel Regno borbonico delle Due Sicilie, ma non nel Regno di Sardegna, promotore della futura unificazione, dove i liberali avevano avuto modo di imporsi. Ma ha avuto qui maggior risalto il lato nazionale della Rivoluzione del 1848[92]. La maggior parte dei funzionari

---

[89] ERICH FOERSTER, *Adalbert Falk. Sein Leben und Werk*, Gotha 1927, p. 22; NDB, V, pp. 6 sg.

[90] Bernuth ha lasciato la sua carica di consigliere referente (Vortragender Rat) al Ministero della giustizia nel 1849, dato che nell'Assemblea nazionale apparteneva allo schieramento dei liberali. Nel 1855 poté però rientrare nell'amministrazione della Giustizia. KOSCH*, Biographisches Staatshandbuch…* cit., I, p. 104.

[91] Cfr. in dettaglio HANS JÜRGEN REJEWSKI, *Die Pflicht zur politischen Treue im preußischen Beamtenrecht (1850-1918)*, Berlin 1973, specie pp. 38-56; JOHN R.GILLIS, *The Prussian Bureaucracy…* cit., pp. 146-167.

[92] In Ungheria è avvenuto lo stesso, cfr. EMIL NIEDERHAUSER, *Sturm im Habsburgerreich*, Wien 1990.

statali dell'epoca successiva al 1860 affermavano (a torto o a ragione) di aver simpatizzato per il '48, cioè di aver preso parte attiva al movimento rivoluzionario e nazionale: 56 persone, dunque quasi la metà del gruppo esaminato, sono da ricondurre a tale categoria. I risultati che si ottengono per i tre Ministeri qui analizzati si possono estendere tranquillamente anche agli altri: secondo Paolo Farneti la quota dei "patrioti" tra i membri dei vari gabinetti assommava nel periodo tra il 1861 e il 1876 al 51%[93]. Una tale partecipazione "attiva" poteva essere di qualità assai diversa: molti erano stati parlamentari nelle assemblee nate all'epoca per la prima volta, alcuni avevano preso parte ai governi provvisori, altri alle insurrezioni. Tratto comune, al contrario della Prussia, è il positivo giudizio retrospettivo sugli eventi rivoluzionari, visti come "riscossa nazionale" e preparazione della futura unità, la prima decisiva tappa del "glorioso" cammino risorgimentale: un'ottica che ha avuto ricadute favorevoli anche sulla valutazione dei funzionari.

Nel 1866 l'allora ministro dell'Interno Ricasoli si fece preparare un dossier sul personale del proprio Ministero[94]. Molti funzionari erano definiti "individui che hanno sofferto per la causa italiana". In un rapporto riservato sui prefetti, fatto redigere dal ministro dell'Interno Francesco Crispi nel 1887, si legge a proposito del futuro direttore generale Giuseppe Sensales: «Fu impiegato Borbonico prima del 1848 e nel 1849 servì il Governo provvisorio della Sicilia per il che fu dimesso dalla Restaurazione»[95]. Bastava già questo per ottenere la preferenza per un posto in un Ministero, tanto più che Crispi era stato lui stesso uno dei capi dei moti siciliani del 1848.

Tra i piemontesi un tale impegno "patriottico" era ovviamente di altro segno.

Carlo Cadorna (nato nel 1809) proveniva da una nobile famiglia di ufficiali piemontesi. Dopo studi letterari, storici e filosofici, si laureò nel 1830 in giurisprudenza. In seguito fondò a Torino la rivista «Album letterario-scientifico» e il giornale liberale «Il Carroccio». Nel 1848 venne eletto alla Camera dei deputati come rappresentante della sua città natale Pallanza (Lago Maggiore). Vi rimase fino al 1858, quando passò al Senato, dove assolse l'ufficio di presidente; divenne ministro della Pubblica istruzione nel primo governo liberale sotto

---

[93] FARNETI, *Sistema politico*, p. 170, tab. 1. Per la classe di governo degli anni 1876-1903 l'autore indica una percentuale del 37 % di «persone che avevano preso parte al Risorgimento», *ibid.*, p. 180.

[94] ACS, *Carte Ricasoli (fondo Bianchi),* b. 3, fasc. 18b.

[95] ACS, *Carte Crispi-Roma*, sc. 9, fasc. 225 (biografie prefetti); cfr. anche ENRICO GUSTAPANE, *I prefetti dell'unificazione nelle biografie dell'Archivio di Francesco Crispi*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1984, pp. 1034-1101, qui specie p. 1072.

Balbo. Nel 1858 Cavour gli conferì lo stesso incarico nel suo gabinetto. Negli anni successivi collaborò nel Consiglio di Stato all'elaborazione delle leggi per regolamentare l'annessione al Regno di Sardegna della Lombardia, della Toscana e degli altri Stati preunitari. Nel 1865 divenne prefetto di Torino, tre anni dopo ministro dell'Interno sotto il generale Menabrea e infine ambasciatore in Inghilterra (1868-75). Fu infine presidente del Consiglio di Stato dall'aprile 1875 alla morte (3 dicembre 1891).

La carriera di un "patriota", nato nel conservatore Stato pontificio, ha invece un percorso meno lineare.

Francesco Borgatti, che sarebbe diventato ministro della Giustizia nel Regno d'Italia, nacque nel 1818 a Cento presso Ferrara. Nel 1838 conseguì la laurea in giurisprudenza all'Università di Bologna e lavorò qui e a Roma come avvocato. Come collaboratore delle riviste «Il Panorama» e «La Speranza» prese anche parte alla vita politica. Durante il periodo della Repubblica romana sotto Garibaldi e Mazzini rivestì la carica di segretario generale del Ministero degli esteri. Dopo il ritorno del papa riparò a Bologna, dove lavorò come avvocato, tenendosi lontano dalla politica. Solo dieci anni dopo, quando in Emilia Romagna scoppiò una insurrezione, Borgatti assunse di nuovo un incarico politico, divenendo segretario generale all'Interno nel governo provvisorio. Nel 1860, dopo l'annessione della provincia al Piemonte, entrò alla Corte di appello di Bologna e fu eletto come rappresentante della sua città natale al parlamento nazionale. Lavorò nelle commissioni che elaborarono i nuovi codici del 1860 e del 1865. Nel febbraio del 1866 assunse l'incarico di segretario generale al Ministero della giustizia e nel luglio dello stesso anno fu ministro.

Un ruolo importante nello stabilire contatti e nel diffondere la giusta "fede" liberale lo svolsero anche le logge massoniche. Vi fecero parte alcuni importanti esponenti del Risorgimento, come Francesco De Sanctis, Angelo Bargoni, Cesare Correnti o Michele Coppino[96]. La maggior parte di questi massoni, come ad esempio il maestro provvisorio del Grande Oriente d'Italia, Correnti, apparteneva al gruppo laico e filofrancese dell'élite statale. Dopo l'annessione di Roma il ministro degli Esteri Visconti Venosta cercò però di non peggiorare ulteriormente i rapporti con il Vaticano; da qui una certa perdita di

---

[96] Su questo cfr. ALDO A. MOLA, *Storia della massoneria italiana dalle origini ai nostri giorni*, Milano 1992, pp. 113 sgg.

importanza dei massoni all'interno dell'élite statale dopo il 1870, un contraccolpo[97] che solo a inizio Novecento ha ricondotto, nel segno di un riavvicinamento alla Francia sotto Giolitti, a nuovi più stretti rapporti con la massoneria (cfr. capitolo III). In Prussia, dove i massoni erano protetti dallo Stato (sotto gli Hohenzollern fino a Gugliemo I), essi non hanno svolto nel reclutamento dell'élite una funzione analoga[98].

Si possono trarre le seguenti conclusioni dagli opposti giudizi sulla Rivoluzione del 1848-49 da parte delle due élites: i funzionari italiani del periodo successivo al 1860 rappresentano un'élite di fondatori dello Stato che, con l'eccezione dei piemontesi, hanno aderito a un movimento liberale ostile ai governi preunitari e a lungo perseguitato per poi occupare nel nuovo Stato nazionale il posto degli avversari. In Prussia, come anche nel resto della Germania, non c'è stato un simile cambiamento di élite, se si esclude la pulizia politica subentrata alla "nuova era", quando alcuni ministri e funzionari liberali hanno dovuto abbandonare il loro incarico.

In Italia molti erano entrati nel movimento liberale anche perché, provenendo da ambienti sociali privilegiati, ma politicamente privi di potere, non potevano sperare, diversamente dai loro colleghi prussiani, di intraprendere una carriera nei "loro" Stati. Anche questo elemento ha favorito quel distacco ampiamente diffuso nei confronti dello Stato. Al tempo stesso, si è affermata la strategia politica del Piemonte, volta ad accogliere e appoggiare quanti più esuli possibile dagli altri Stati italiani, al fine di creare un'élite capace di portare avanti al momento opportuno una politica italiana nazionale.

Il capitale sociale come fattore decisivo per entrare nell'anticamera del potere si configura tanto in Italia che in Prussia come la possibilità di accedere a una rete locale di interessi, collegata attraverso intermediari al centro politico nazionale o statale. In Italia questa rete era costituita da gruppi (borghesi e aristocratici) molto diversi fra loro dal punto di vista sociale, culturale o anche politico che perseguivano il fine comune di erigere e difendere uno Stato nazionale liberale (parlamentare). In Prussia si trattava invece di mantenere il

---

[97] *Ibid.,* pp. 149 sgg.

[98] È questa l'opinione di FRED E. SCHRADER, *Elitenproduktion und Logensoziabilität. Sozialgeschichtliche Aspekte der Freimaurerei in Deutschland und Frankreich 1780-1918*, in *Eliten in Deutschland und Frankreich im 19. und 20. Jahrhundert,* II, München 1996, pp. 127-136, qui pp. 134 sg. Ma anche Schrader constata come non ci sia in pratica sull'argomento alcuno studio specifico. Nei fascicoli personali da me consultati e nelle fonti a stampa manca comunque qualsiasi accenno all'appartenenza a logge, cosa che può però dipendere anche dall'"attività pubblica" di segno del tutto diverso svolta dalla massoneria prussiana.

sistema esistente anche all'interno di una confederazione nazionale, dato che solo questo, agli occhi delle élites locali borghesi-aristocratiche, offriva la garanzia di salvaguardare quella "piramide" sociale, di cui essi occupavano il vertice. Per tale ragione Bismarck si adoperò per una struttura il più possibile federativa del nuovo Stato, per un'"alleanza di sovrani", in grado di recepire senza mutamenti le strutture prenazionali.

c) Carriere nella burocrazia e nel Parlamento

Si poteva arrivare al vertice dello Stato attraverso due strade: il parlamento e l'amministrazione. Qui di seguito si distingueranno tre tipi di carriere statali: la burocratica "pura", la parlamentare "pura", la mista. Per carriere burocratiche "pure" si intendono quelle che aprivano all'aspirante le porte della classe dirigente attraverso il servizio nell'amministrazione. Nessun mandato parlamentare precedeva il salto alla direzione di un ministero. Le carriere parlamentari "pure" sono invece quelle che riguardano chi, non avendo mai occupato un posto pubblico, è stato chiamato al vertice dello Stato solo in virtù del proprio mandato parlamentare (sia al Senato che alla Camera dei deputati). Le carriere miste caratterizzano infine quei funzionari statali attivi, prima di arrivare ai vertici istituzionali, sia nell'amministrazione che in parlamento.

Nel capitolo I si è spiegato come per l'Italia liberale fino agli anni Novanta dell'Ottocento si possa parlare di una osmosi tra amministrazione e parlamento. Ciò significa che le carriere miste burocratico-parlamentari erano la strada più frequente per arrivare al vertice dello Stato. Dei 118 funzionari d'età risorgimentale esaminati, 89 avevano ricoperto un posto pubblico (giustizia, amministrazione, università) prima della loro ascesa al vertice di un ministero. Di essi 23, ovvero il 19%, non erano mai stati in parlamento, percorrendo dunque una carriera esclusivamente burocratica; 66 (il 56,4%) avevano alle spalle una carriera mista in parlamento e nell'amministrazione e i restanti 28 (il 23,9%) erano parlamentari puri, non avendo mai fatto parte in precedenza dell'amministrazione. L'élite statale italiana della prima generazione si componeva dunque per due quinti di funzionari con carriere miste, per un terzo di parlamentari e per un quarto di burocrati. In Prussia – come si è già detto in precedenza – l'intera élite statale proveniva dalle fila dell'amministrazione con una prevalenza di burocrati puri. Comunque 14 di queste 42 persone, dunque un terzo esatto, erano stati parlamentari prima della loro ascesa e avevano perciò alle spalle una carriera mista. In confronto all'Italia, dove i due terzi dell'élite statale è composta da parlamentari, si tratta naturalmente di un gruppo relativamente ristretto.

Tab. 7: Tipi di carriere dell'élite statale italiana e prussiana (1861-1890)[99]

Tipo di carriera	Italia	Prussia
Parlamentari	28	0
Carriere miste	66	14
Burocrati	23	28
Totale	118	42

La tabella 7 dimostra anche come la differenza tra il sistema parlamentare italiano e quello costituzionale prussiano sia non di principio, ma frutto di una graduale evoluzione. Il periodo tra il 1860 e il 1890 fu per i due sistemi un'età di passaggio. Dopo il tramonto in entrambi i paesi dell'assolutismo burocratico, restarono aperte possibili forme di sviluppo politico. La variante parlamentare era in ambedue i casi possibile e anche in Prussia tutt'altro che esclusa in modo definitivo.

Quali tappe hanno caratterizzato i tipi di carriera sopra menzionati? Quali punti di contatto o di uniformità si possono constatare? Innanzi tutto uno sguardo alla Prussia: dei 42 alti funzionari dell'età di Bismarck la maggior parte, per l'esattezza 23, è arrivata alla guida dei ministeri esaminati attraverso un'alta carica ricoperta in provincia. Di essi sette sono stati in precedenza governatori di provincia (Oberpräsident) o presidenti di distretto (Regierungspräsident), nove hanno presieduto Corti di appello o tribunali amministrativi, quattro sono stati procuratori di Stato. Il secondo gruppo, più numeroso, proveniva dal personale di grado elevato di altri ministeri (Finanze, Agricoltura, ecc.), ma aveva anch'esso alle spalle una carriera piuttosto lunga in provincia. Altri tre funzionari hanno lavorato in precedenza in alcuni organi centrali prussiani, due al Consiglio di Stato, uno nel Concistoro supremo della Chiesa evangelica. Nove funzionari provenivano da amministrazioni non prussiane, di cui tre dal rinomato apparato burocratico hannoveriano[100]. Solo tre

---

[99] I dati per l'Italia si riferiscono non come nella tab. 6 (professioni) all'inizio delle carriere, ma al periodo immediatamente anteriore all'accesso al livello dirigenziale di un Ministero. Per questo motivo il gruppo di quelli che provengono dal settore pubblico è notevolmente maggiore: molti funzionari statali hanno iniziato come liberi professionisti, ad esempio avvocati o insegnanti privati, e dopo il 1861 attraverso amici politici ottenuto posti nello Stato, ad esempio come magistrati o professori universitari; a partire da qui sono avanzati nella carriera. Fonti: come per tabb 1a, 1b.

[100] Tra questi c'è un funzionario del Ministero della giustizia che seguì a Berlino il ministro Leonhardt, anche lui originario di Hannover, dopo la sua nomina a responsabile di quel dicastero (1867). Si tratta di Edward Droop. Il terzo hannoveriano è Friedrich Barkhausen che dal 1869

appartenevano all'amministrazione del Reich[101]; l'influsso del Reich sull'apparato amministrativo prussiano era dunque all'epoca ancora molto limitato, mentre all'inverso i funzionari prussiani erano la maggioranza nei supremi organi del Reich[102]. Solo sei funzionari, e questo è particolarmente importante per il confronto con l'Italia, avevano svolto la maggior parte della carriera nel ministero al cui vertice sono in seguito pervenuti. L'unico funzionario prussiano attivo prevalentemente in parlamento prima dell'ingresso nell'amministrazione proveniva per colmo di ironia da una delle più antiche e celebri famiglie aristocratiche del paese: il conte Maximilian von Schwerin-Putzar[103].

Nato nel 1804 nella tenuta di Boldekow (Anklam) da un ufficiale di cavalleria, studiò diritto a Berlino e Heidelberg ed entrò in seguito nell'amministrazione prussiana. Come Bismarck, preferì tuttavia amministrare i beni paterni. Nel 1833 gli "stati" di Anklam lo elessero Landrat (consigliere circondariale). Sette anni dopo diventò membro della giunta provinciale (Provinziallandtag) della Pomerania e nel 1842 direttore del dipartimento circoscrizionale (Landschaftsdepartement). Fu amico intimo del re Federico Guglielmo IV e aderì all'associazione Gustavo Adolfo. Fece parte dell'"opposizione fedele al re"

---

lavorava come consigliere referente (Vortragender Rat) al Ministero della pubblica istruzione. NDB, XIV, p. 253 sg. (Leonhardt); «Reichs- und Staatsanzeiger» del 9 febbraio 1904 (Droop); NDB, I, p. 590 (Barkhausen).

[101] Ludwig von Schelling, figlio del celebre filosofo, dal 1844 in servizio presso il Ministero di giustizia prussiano e passato nel 1879 al vertice del dicastero della Giustizia del Reich, terminò la sua carriera come ministro della Giustizia prussiana (1889-94). Gli altri due funzionari hanno iniziato anch'essi la loro carriera in Prussia e hanno per qualche tempo lavorato alla Cancelleria del Reich prima di ritornare al servizio dello Stato prussiano: Kurt Starke divenne nel 1876 sottosegretario al Ministero dell'interno. Ottenne probabilmente tale posto per intercessione del conte Stolberg-Wernigerode, per un certo periodo vicario di Bismarck al dicastero. Starke, nella sua qualità di alto consigliere di governo (Oberregierungsrat), aveva appoggiato Stolberg quando questi era stato governatore (Oberpräsident) di Hannover (1871), e lo aveva seguito anche a Berlino. Terzo funzionario del Reich è stato Heinrich Achenbach, uno stretto amico politico di Bismarck, uno dei fondatori del partito dei liberi conservatori. Proveniva da una famiglia di funzionari dell'Ufficio minerario, e dopo aver lavorato al Ministero prussiano del commercio, venne nominato nel 1872, dopo un intervallo di un anno trascroso presso il Cancellierato del Reich, sottosegretario al Ministero della pubblica istruzione. Cfr. GStA Merseburg, Rep. 84a (2.5.1.), *Justizministerium*, *Personalakten*, n. 96 (Schelling); GStA Merseburg, Rep. 125 (2.6.2), *Prüfungskommission*, n. 4824 (Starke), NDB 1, S. 32 (Achenbach).

[102] JOHN C. G. ROEHL, *Beamtenpolitik im Wilhelminischen Deutschland*, in MICHAEL STÜRMER (Hg.), *Das kaiserliche Deutschland,* Düsseldorf 1973, pp. 205-219; in dettaglio: RUDOLF MORSEY, *Die oberste Reichsverwaltung unter Bismarck 1867-1890*, Münster 1957, pp. 251 sgg.

[103] Quanto segue secondo ADB, XXXIII, pp. 429-435.

nella Dieta unita (Vereinigter Landtag) del 1847 e nell'Assemblea nazionale del 1848. Nel governo di Auerswald rivestì la carica di ministro della Pubblica istruzione. Dopo la sconfitta della Rivoluzione diventò membro della Camera dei deputati prussiana e suo presidente finché nel segno della "nuova era" venne chiamato di nuovo al governo, questa volta come ministro dell'Interno. Da vecchio liberale, non condivise la politica di Bismarck e dopo il suo ritiro nel 1862 ne divenne avversario, finché nel 1866 non passò nel campo dei liberali nazionali.

L'esame delle carriere dell'élite statale prussiana mostra tre cose: primo, l'importanza centrale delle province nel sistema dell'amministrazione prussiana. La strada più frequente per arrivare al vertice di un ministero prussiano passava per un incarico di rilievo nella provincia. In secondo luogo emerge lo spirito di corpo degli alti funzionari appartenenti all'apparato burocratico. C'era una perfetta trasversalità, che valeva però solo per chi si era formato in Prussia o in uno degli Stati annessi (Hannover). Solo così si aveva la possibilità di entrare nei diversi rami dell'amministrazione. Infine l'unico caso di un funzionario appartenente alla categoria dei parlamentari di professione (Schwerin) è l'eccezione che conferma la regola, secondo cui non c'è alcun posto al vertice di un ministero prussiano per chi non proviene dal corpo degli alti funzionari.

Come già detto nel precedente paragrafo, le carriere dell'élite italiana sono sostanzialmente più mutevoli e irregolari. Molti avevano iniziato come avvocati impegnati in politica, professori universitari o giudici, e dopo aver preso parte nel 1848 alla Rivoluzione e nel 1859-60 al processo di unificazione, erano pervenuti, attraverso il mandato parlamentare, ai vertici dello Stato. Durante questo *iter* 66 degli 89 parlamentari avevano ricoperto un impiego pubblico. Di questi dieci erano giudici, 17 professori universitari, 16 prefetti e sei attivi in altri rami dell'amministrazione. Il gruppo dei giudici ricorre soprattutto alla guida del Ministero della giustizia, i prefetti si concentrano in prevalenza nel Ministero dell'interno e i professori universitari in quello della Pubblica istruzione. C'era dunque uno stretto legame tra la precedente attività e il ministero del quale avrebbero avuto in seguito il comando. La maggior parte di questi parlamentari con esperienza burocratica sono arrivati alle loro posizioni dopo la fondazione dello Stato nazionale. In precedenza, avevano svolto attività politica come patrioti o collaborato con i protagonisti del Risorgimento. Di regola i ministri parlamentari hanno portato con sé al ministero i loro più stretti collaboratori. Questo vale specie per i funzionari del Ministero dell'interno. Nel 1860 fu qui segretario generale il conte Borromeo, segretario personale di

Cavour, un anno dopo ricoprì tale posto Celestino Bianchi, segretario di Ricasoli, e in seguito Capriolo, segretario di Rattazzi[104].

Un tipico esempio di una carriera mista burocratico-parlamentare può ben illustrare il fenomeno dell'osmosi tra politica e amministrazione.

Il conte Girolamo Cantelli (1815-1884) proveniva da una famiglia al servizio della corte parmigiana[105]. Iniziò la sua carriera come funzionario ducale, finché non venne licenziato nel 1845 per i suoi sentimenti antiaustriaci. Nel 1848 divenne membro del governo provvisiorio e sollecitò in questa sua posizione l'annessione di Parma al Piemonte. Dopo la reazione seguita al fallimento del moto rivoluzionario, dovette fuggire in esilio a Genova prima di poter rientrare nel 1854. Alla sua elezione al parlamento nazionale seguì nel 1861 la nomina a commissario di governo. In seguito operò come luogotenente regio a Napoli e come prefetto a Firenze, finché nel 1868 assunse per breve tempo la carica di ministro dell'Interno. Dal 1872 membro del Consiglio di Stato, riprese di nuovo il dicastero dell'Interno nel governo Minghetti nel periodo dal 1873 al 1876.

Le carriere dei parlamentari italiani e il loro reclutamento rivelano punti di contatto con quelle dei funzionari prussiani: in entrambi i casi l'amministrazione provinciale è la posizione di partenza per arrivare al vertice di un ministero. Anche l'élite italiana era reclutata in un gruppo chiuso, relativamente ristretto, una sorta di corpo, costituito dai membri dei due rami del Parlamento. L'appartenenza a tale gruppo rendeva possibile essere assunti nell'apparato statale, e da questa posizione intermedia proseguire la carriera nella capitale. Il corporativismo dei parlamentari italiani risulta evidente se si tiene presente quanto ha contato per la futura carriera di certi personaggi aver fatto parte di certe commissioni parlamentari. Un esempio può metterlo in risalto:

Nel 1861 venne istituita una Commissione per gli studi legislativi[106]. Solo tra i suoi 14 membri si trovano ben nove futuri ministri di giustizia (dei 21

---

[104] Cfr. DBI, XIII, pp. 60 sg. (Borromeo); DBI, X, pp. 73 sgg. (Celestino Bianchi); ABI, F. 247, 178 sg. (Capriolo).

[105] DBI 18, p. 247; MALATESTA, *Ministri, deputati e senatori…* cit., I, p. 196.

[106] TELESFORO SARTI, *Giuseppe Vacca*, in *Il parlamento subalpino e nazionale. Profili e cenni biografici di tutti i deputati e senatori eletti e creati dal 1848 al 1890*, Terni 1890.

complessivi fino al 1890) e un sottosegretario. Presidente della commissione era Pasquale Stanislao Mancini[107], vicepresidente Giuseppe Vacca[108], tra i membri c'erano Raffaele Conforti[109], il conte Michele Pironti[110], Giovanni De Falco[111], Bernardino Giannuzzi-Savelli[112], Gennaro De Filippo[113], Enrico

---

[107] P.S. Mancini (1817-1880), nato a Castelbaronia (Avellino), figlio dello studioso di diritto Francesco Saverio Mancini e di Grazia Maria Riola, discendente da una celebre famiglia di magistrati, studiò giurisprudenza e scienze naturali a Napoli, fu poeta, pianista, nel 1837 ispettore di sanità, nel 1848 deputato al parlamento napoletano. Dopo essere stato condannato, emigrò in Piemonte, dove dal 1851 fu avvocato e professore universitario a Torino, nel 1854 entrò a far parte della Commissione di statistica, dal 1860 della Camera dei deputati. Nel 1862 fu ministro della Pubblica istruzione e nel 1876-78 ministro della Giustizia. Cfr. ALBERTO MALATESTA, *Ministri, deputati e senatori…* cit., II, Milano 1941, pp. 140 sg.; AMEDEO MOSCATI, *I ministri del Regno d'Italia…* cit., I, pp. 471-500; ABI, F. 598, pp. 234-338.

[108] G. Vacca (1810-1876), napoletano, intraprese la carriera di magistrato, nel 1861 fu senatore, nel 1864-65 ministro della Giustizia. Cfr. MALATESTA*, Ministri, deputati e senatori…* cit*.,* III, p. 213.; MOSCATI, *I ministri del Regno d'Italia…*cit., II, p. 118 sgg.; ABI, F. 972, pp. 62 sgg.

[109] R. Conforti (1804-1880), nato a Calvanico (Salerno), avvocato, nel 1848 magistrato e prefetto di polizia; condannato a morte nel 1853, fuggì in Piemonte, dove esercitò a Torino la professione di avvocato. Nel 1860 ritornò a Napoli, dove riprese la carriera di magistrato fino a diventare vicepresidente della Corte di Cassazione; dal 1860 deputato, fu ministro della Giustizia nel 1872 e nel 1878. Cfr. MALATESTA*, Ministri, deputati e senatori…* cit*.,* I, p. 278; MOSCATI, *I ministri del Regno d'Italia…* cit., I, pp. 533 sgg.; DBI, 27, pp. 806 sgg.

[110] M. Pironti (1814-1885), nato a Montoro Inferiore (Avellino) da una stimata famiglia borghese, lavorò dal 1837 come avvocato, nel 1848 fu deputato liberale al Parlamento di Napoli, nel 1849 fu imprigionato e liberato da Garibaldi nel 1860. In seguito, iniziò la carriera di magistrato e nel 1869 fu ministro della Giustizia. Nel 1871 gli venne concesso il titolo nobiliare. Cfr. MALATESTA*, Ministri, deputati e senatori…* cit*.,* III, p. 11; MOSCATI, *I ministri del Regno d'Italia…* cit., III, pp. 148-163; ACS, *Ministero di Grazia e Giustizia, Magistrati* (I versamento), b.73, fasc. 31.093.

[111] G. De Falco (1818-1886), nato da una benestante famiglia napoletana, studiò a Napoli diritto e lavorò prima come avvocato, nel 1848 fu magistrato alle dipendenze di Vacca e dopo il 1849 fu rimosso dall'incarico. Andato per un periodo in esilio, ritornò a Napoli dove operò come avvocato; nel 1859 fu arrestato ed espulso, nel 1860 rientrò nei ranghi della magistratura, presso la Corte di cassazione di Napoli; nel 1865 fu nominato senatore, nel 1865-66 e nel 1871-73 fu ministro della Giustizia. Cfr. MOSCATI, *I ministri del Regno d'Italia…* cit., II, pp. 160-164; MALATESTA*, Ministri, deputati e senatori…* cit*.,* I, p. 329.

[112] B. Giannuzzi Savelli (1822-1887) apparteneva a una antica famiglia aristocratica calabrese. Nel 1844 sostenne l'esame per entrare in magistratura, fece carriera come magistrato borbonico, nel 1861 entrò al servizio dello Stato unitario italiano, nel 1879 arrivò alla carica di primo presidente della Corte di appello di Roma; fu senatore e nel 1883 ministro della Giustizia. Cfr. MOSCATI, *I ministri del Regno d'Italia…* cit., V, pp. 6-10; *Dizionario storico-nobiliare…* cit., III, pp. 438 sg.; ACS, *Ministero di Grazia e Giustizia, Magistrati* (I versamento), b. 22, fasc. 28.263.

[113] G. De Filippo (1816-1887), di insigne famiglia borghese, fu uno dei più celebri avvocati napoletani. Nel 1848 prese parte alla Rivoluzione; incarcerato nel 1859, collaborò l'anno successi-

Pessina[114] e Roberto Talamo[115]. Tutti questi personaggi erano originari di Napoli e dintorni, avevano studiato diritto nell'Ateneo della città, partecipato all'opposizione liberale sotto i Borboni, aderito alla Rivoluzione del 1848 ed erano infine entrati, all'indomani della formazione dello Stato nazionale, nel nuovo parlamento. Al coordinamento delle rispettive clientele e a una costante rielezione parlamentare provvedevano persone di loro fiducia.

Il padre di Mancini è stato il fondatore della prestigiosa scuola giuridica napoletana. Mancini fuggì nel 1853, insieme con Conforti, in Piemonte, dove ripararono anche Giuseppe Pisanelli (ministro della Giustizia nel 1862-64) e Antonio Scialoja (ministro delle Finanze nel 1865-67 e della Pubblica istruzione nel 1872-74), entrambi deputati al parlamento napoletano del 1848-49. Mancini, De Falco, De Filippo e Pironti, nati tutti tra il 1814 e il 1818, hanno studiato insieme all'Università di Napoli. Il poco più giovane Pessina (classe 1828) patì, come Pironti, il carcere borbonico e condivise la stessa sorte di Mancini e Conforti, condannati in contumacia. Dopo il 1861 fu giudice e professore universitario a Bologna. Anche Pironti, Conforti, De Filippo e Vacca, come il più giovane Giannuzzi-Savelli (nato nel 1822), sono entrati dopo il 1861 al servizio dell'amministrazione giudiziaria dello Stato unitario.

Gli esempi menzionati dimostrano dunque chiaramente quanto i membri dell'élite risorgimentale – fossero giudici o avvocati, servitori dello Stato o liberi professionisti – siano stati legati da personali rapporti regionali e politici. Le carriere parlamentari si caratterizzano però per un percorso assai irregolare. Molti dei futuri alti funzionari hanno dovuto vivere la prigione, l'esilio, pesanti

---

vo con il ministro della Giustizia Pisanelli nel Comitato provvisorio di governo di Napoli; dal 1860 deputato, entrò nel 1865 nel Consiglio di Stato; collaborò a «L'Indipendente», edito da Michele Pironti; nel 1868 diventò ministro della Giustizia. Cfr. MOSCATI, *I ministri del Regno d'Italia…* cit., III, pp. 65-68; MALATESTA*, Ministri, deputati e senatori…* cit.*,* I, p. 330.

[114] E. Pessina (1828-1916), originario di Napoli, fu professore di diritto penale alla locale Università; nel 1848 lavorò alla costituzione liberale per lo Stato borbonico; arrestato e messo al bando, fu nuovamente incarcerato nel 1860, ma riuscì a fuggire a Marsiglia. Nello stesso anno fu prima professore a Bologna, poi magistrato a Napoli, dal 1861 deputato, segretario generale al Ministero della giustizia, nel 1878 ministro dell'Agricoltura, nel 1884 ministro della Giustizia sotto Depretis. Cfr. MOSCATI, *I ministri del Regno d'Italia…* cit., IV, pp. 322-336; MALATESTA*, Ministri, deputati e senatori…* cit.*,* III, pp. 310 sg.

[115] Roberto Talamo (1855-1918) fu il membro più giovane della Commissione per gli studi legislativi. Era figlio di un magistrato di Cassazione napoletano e collega di De Falco. Suo zio era il marchese Atenolfi di Castelnuovo (deputato e senatore). Talamo intraprese all'inizio la carriera di magistrato che abbandonò quando nel 1892 venne eletto deputato. Fu editore del giornale «Adriatico» e stretto collaboratore dell'uomo politico liberale Zanardelli che nel 1901 lo nominò segretario di Stato.

rovesci politici prima di arrivare a diventare la nuova classe dirigente sull'onda degli eventi del 1859-60. Sull'assetto delle istituzioni dello Stato italiano, all'epoca in fase di formazione, hanno influito non da ultimo i "patrioti". È dipeso dagli eventi politici del momento, dagli intrecci tra persone e correnti se questo o quel personaggio ha ottenuto un posto in un gabinetto, nella pubblica amministrazione o in un giornale politico. Le reti interpersonali, che si fondavano su scambi di piaceri e stretti rapporti individuali, andavano di continuo riallacciate[116]. Tale sistema, in cui gli esponenti liberali fungevano da intermediari tra gli interessi locali e quelli nazionali, si basava sul forte dislivello sociale che caratterizzava soprattutto l'Italia meridionale. Laddove c'erano poche scuole, nessuna stampa evoluta, un numero ristretto di associazioni esclusive, in breve l'assenza di una qualsiasi opinione pubblica borghese, era facile concentrare informazioni e dunque potere politico in poche mani[117]. Inoltre all'élite del Risorgimento mancava un comune orizzonte di valori politici che andasse oltre al mero mantenimento dello Stato unitario. Gli interessi molto diversi delle élites locali di questo paese così eterogeneo finivano con il rendere il blocco parlamentare dei liberali – diversamente dalla compatta classe dirigente prussiana – una compagine poco coesa e sempre incline alla frammentazione. La durata in carica di un ministro o segretario generale italiano era in genere di un anno: la stabilità del sistema parlamentare in Italia poggiava sul fatto che i cambi di governo significavano solo di rado mutamenti politici e che l'alternanza delle persone avveniva nell'ambito di una cerchia di reclutamento molto ristretta.

Le relazioni personali avevano però naturalmente anche in Prussia un influsso sulle carriere dei funzionari di alto grado. Dopo le dimissioni di Heinrich von Mühler[118], Bismarck nominò nel 1872 ministro della Pubblica istruzione Adalbert Falk che passava per un liberale moderato[119].

---

116 Cfr. in dettaglio MUSELLA, *Individui, amici, clienti…* cit., cap. I.

117 Sull'importanza della concentrazione delle informazioni nei sistemi clientelari cfr. DAVID MOSS, *Patronage revisited: the dynamics of information and reputation*, in «Journal of Modern Italian Studies», 1/2 (1995), pp. 58-92.

118 Amico di infanzia del ministro della Giustizia von Friedberg, aveva sposato Adelheid von Gossler, zia del futuro ministro della Pubblica istruzione. Cfr. ADALBERT FALK, *Sein Leben und Werk*, Gotha 1927, p. 80. Mühler, predecessore di Falk, era a suo volta imparentato con il ministro dell'Interno Schwerin, il cui figlio aveva sposato una figlia di Mühler. Cfr. ADB, XXXIII, pp. 429-435.

119 Su questo cfr. FOERSTER, *Adalbert Falk…* cit., pp. 89 sgg.; REINHARD LÜDICKE, *Die preußischen Kultusminister…* cit., p. 9; *Biographisches Jahrbuch u. Deutscher Nekrolog* (d'ora in poi BJB), hrsg. v. ANTON BETTELHEIM, V, 1900, pp. 225 sgg.; «Deutscher Reichs- und Preußischer Staatsanzeiger» (in seguito: RAnz) del 9 luglio 1900; NDB, V, pp. 6 sg.

«Il compito più pressante del nuovo ministro – così Erich Foerster[120] – fu quello di procurarsi una cerchia di collaboratori abili e fidati [...] Come sostituto di Lehnert [il sottosegretario deceduto] Falk cercò subito di ingaggiare il suo stretto amico Sydow»[121]. Sydow rifiutò questa offerta, ma assunse la carica di direttore degli Affari religiosi. Bismarck fu «del tutto d'accordo»[122]. Falk aveva conosciuto il suo "carissimo" amico Sydow, a lungo impiegato presso il Ministero di giustizia, all'inizio degli anni Sessanta nel Comitato per le petizioni[123] presso la Camera dei deputati, dove Sydow era commissario di governo e Falk deputato[124]. Nel 1868 avevano lavorato entrambi come consiglieri referenti (Vortragende Räte) al Ministero della giustizia. Oltre alla loro comune carriera – Sydow era entrato nel servizio statale nel 1846, Falk nel 1847 – i due erano uniti da un orientamento costituzionale, da una temperata fede protestante, dall'interesse per le questioni ecclesiastiche e da un netto atteggiamento anticattolico[125]. Nel 1874 Falk nominò il compatriota Franz Foerster successore di Sydow, che assunse quell'anno la carica di sottosegretario di Stato. Foerster era noto a Sydow già dai tempi dell'università, «le rispettive consorti erano amiche di infanzia»[126]. Entrato nel 1843 nel servizio statale, aveva insegnato per breve tempo come docente privato a Breslavia ed era considerato uno dei migliori conoscitori del codice generale (Allgemeines Landrecht)[127]. Come membro dell'"Associazione costituzionale" condivideva le idee di Falk e Sydow.

Bismarck aveva bisogno di gente del tipo di Falk, Sydow e Foerster per ingaggiare il suo "Kulturkampf" legislativo contro il centro. Diversamente dai napoletani sopra menzionati, che hanno controllato per molto tempo il vertice

---

[120] Figlio del collaboratore di Falk, il direttore generale Franz Foerster (1819-1878); cfr. ADB 48, pp. 661 sgg.; WILHELM KOSCH, *Biographisches Staatshandbuch...* cit., p. 334; LÜDICKE, *Die preussischen Kultusminister...* cit., p. 27

[121] Friedrich Hermann Sydow (1824-1900), figlio di un falegname di Berlino, frequentò il ginnasio "zum Grauen Kloster", studiò poi dal 1842 giurisprudenza a Berlino e a Heidelberg e nel 1845 entrò in magistratura. Nel 1872, quando Falk lo chiamò al ministero, era presidente della corte di appello di Münster. Cfr. GStA Dahlem, Rep. 90, *Staatsministerium*, n. 905, atti 1812/79, 1695/75; 3388/72; LÜDICKE, *Die preussischen Kultusminister...* cit., p. 16; HANS KULLNICK, *Berliner und Wahlberliner*, Berlin s.a. [1961] p. 151.

[122] FOERSTER, *Adalbert Falk...* cit., p. 90

[123] Organo parlamentare competente per l'esame delle petizioni.

[124] FOERSTER, *Adalbert Falk...* cit., p. 46.

[125] *Ibid.,* p. 90.

[126] *Ibid.,* p. 93.

[127] Il padre di Franz Foerster fu lo studioso liberale di diritto August Foerster. Cfr. sopra nota 41.

del Ministero della giustizia italiano, i collaboratori di Falk non sono esponenti delle clientele locali, ma funzionari con una visione spiccatamente sovraregionale e con un servizio prestato per molti anni in tutte le possibili sedi prussiane. Non erano patrioti locali, ma uomini legati al "patrono" Bismarck.

Una seconda importante differenza rispetto al gruppo dell'élite italiana sopra descritto sta nel fulcro intorno a cui si annodano le relazioni prussiane: cioè in sostanza l'amministrazione statale. La classe dirigente prussiana, come si è detto, procedeva nella carriera non tanto grazie a reti locali o regionali e di certo non tramite società segrete in conflitto tra loro come i liberali dell'Italia meridionale; la più importante premessa restava l'appartenenza all'alta burocrazia. Rapporti più stretti si creavano in circoli esclusivi, tra cui la «Berliner Mittwochsgesellschaft»[128], il «Montagsclub»[129] e la «Staatswissenschaftliche Gesellschaft»[130]. In queste associazioni si incontravano principalmente borghesi "di orientamento governativo-burocratico"[131]. Non c'è alcun indizio di associazioni composte da alti funzionari di origine aristocratica. Essi preferivano occasioni di incontro più informali, partite di caccia o cerimonie a corte, per allacciare o approfondire i contatti.

L'esame delle varie fasi delle carriere evidenzia ancora somiglianze e differenze tra i due paesi. Innanzi tutto uno sguardo alla carriera tipo dei funzionari prussiani.

Gli alti funzionari dell'età bismarckiana diventavano referendari in media a 21,6 anni (26 casi), una volta conclusi gli studi e il periodo di pratica presso un tribunale (uditorato). Il loro primo posto remunerato come consiglieri di circondario (Landrat), di tribunale (Gerichtsrat) o di governo (Regierungsrat) lo

---

[128] Membri di questa associazione liberal-moderata furono il ministro della Pubblica istruzione August von Bethmann-Hollweg (fondatore), il suo successore e più tardi rivale Mühler e lo studioso di diritto ed esponente della Rivoluzione del 1848 Beseler; cfr. GERHARD BESIER, *Die Mittwochsgesellschaft im Kaiserreich*, Berlin 1990, pp. 11 sg., 26 sg., 35.

[129] Di questa società esclusiva, un tempo di idee illuministe (formata sempre solo da 12 membri) hanno fatto parte Sydow e il suo predecessore Hermann Lehnert, il sottosegretario di Stato Starke (Interno), de Rège, Rindfleisch (Giustizia); cfr. KULLNICK, *Berliner und Wahlberliner…* cit., pp. 138, 146, 150; sulla storia del Montagsclub nel XVIII secolo cfr. HORST MÖLLER, *Aufklärung in Preußen*, Berlin 1974, pp. 229 sg.

[130] Membri di questa società furono nel 1884 i futuri direttori ministeriali Barkhausen (Pubblica istruzione), Bosse (Pubblica istruzione, Interno), Kügler (Pubblica istruzione) e il sottosegretario di Stato Bitter (Interno): cfr. *Hundert Jahre Staatswissenschaftliche Gesellschaft zu Berlin 1883-1983*, hrsg. von der STAATSWISSENSCHAFTLICHE GESELLSCHAFT ZU BERLIN, Berlin 1983, pp. 160-163 (con facsimile dell'elenco degli aderenti del 1884). Sulla storia di questa associazione vedi il saggio di RÜDIGER VOM BRUCH, *Die Staatswissenschaftliche Gesellschaft…* cit., nello stesso volume, pp. 9-69.

[131] VOM BRUCH, *Die Staatswissenschaftliche Gesellschaft…* cit., p. 12.

ottenevano dopo oltre dieci anni, a 32,9 anni (29 casi). Con questa qualifica diventavano membri con pieno diritto di voto di un collegio consultivo; faceva eccezione il consigliere circondariale (Landrat) che conduceva da solo le sue pratiche come unico funzionario di grado elevato. Ciò significava dal punto di vista pratico e simbolico il definitivo ingresso nelle fila dell'alta burocrazia prussiana. Molti dei funzionari qui esaminati hanno ottenuto un posto di grado elevato in un ministero a 41 anni (media: 40,92, pari a 15 casi) con la qualifica di consigliere referente (Vortragender Rat) (il più delle volte con il titolo di consigliere superiore segreto di governo [Geheimer Oberregierungsrat]). Per la maggior parte degli alti funzionari di un ministero la carriera terminava con tale grado. Gli alti funzionari qui esaminati hanno però raggiunto tutti almeno il rango immediatamente superiore di direttore ministeriale (Ministerialdirektor), in media a 52,2 anni (24 casi). La carica di direttore ministeriale poteva anche essere saltata, ma questo avveniva di rado. Per tale motivo l'età media per la nomina a sottosegretario di Stato, il grado subito superiore, non era molto più alta, cioè 52,8 anni (18 casi). I ministri erano spesso funzionari che avevano dato in precedenza buona prova di sé in alti uffici provinciali; i ministri dell'Interno sono stati ad esempio spesso, prima e dopo il loro incarico, presidenti di distretto (Regierungspräsident). L'età media di 52,3 anni corrisponde a quella di direttore ministeriale. Ciò indica anche quanto poco i massimi vertici rappresentativi e politici fossero incarichi "burocratici", a cui si veniva promossi semplicemente in base al principio dell'anzianità, anche se potrebbe suggerire proprio questo l'idea prussiana di un gabinetto di funzionari "al di sopra dei partiti". Questo contrasto tra ideologia e realtà si esprime anche nella concezione, sviluppata a partire dal 1852, del "funzionario politico"[132]. La differenza con i gabinetti degli Stati parlamentari stava nel sistema di reclutamento: qui il corpo degli alti funzionari, lì la corrente parlamentare vicina al governo.

È possibile ricostruire la carriera tipo di un funzionario prussiano, non molto vistosa dal punto di vista politico, prendendo a modello quella di Heinrich Theodor Sulzer (1801-1887), originario di Magdeburgo, che concluse la sua carriera come sottosegretario di Stato al Ministero dell'interno[133]. Dopo aver iniziato come assessore presso la Corte suprema a Berlino, ottenne nel

---

[132] A questo proposito cfr. HANS HATTENHAUER, *Geschichte des deutschen Beamtentums*, Köln [et al.], seconda ed. ampliata 1993, pp. 240-244.

[133] Per quanto segue cfr. GStA Rep. 90/898 (qui nn. 2500/58, 656/69; 1062/69); HB Hof u. Staat, 1831-51; «Adress-Kalender f. Berlin u. Potsdam», 1881.

1832 nella stessa città, all'età di 31 anni, il suo primo posto stipendiato come consigliere di tribunale (Gerichtsrat). Nel 1844, in un'epoca di forti scontri politici, fu nominato sostituto procuratore presso l'Alto tribunale per la censura con il grado di consigliere segreto di governo (geheimer Regierungsrat) presso la Corte suprema. Dopo la rivoluzione, nel 1851, lo ritroviamo come consigliere referente (Vortragender Rat) al Ministero dell'interno. Tre anni dopo, a 53 anni compiuti, venne promosso direttore ministeriale (Ministerialdirektor). Nel 1858 fu infine nominato sottosegretario di Stato, dunque viceministro dell'Interno, un posto che Sulzer occupò per un decennio. Nel 1869 andò in pensione. Come ricompensa dei suoi servigi "Sua eccellenza il consigliere segreto" Sulzer ottenne, secondo le consuetudini prussiane, un posto "presso la corte" come membro dell'Ufficio araldico e giudice nella Commissione per il conferimento di titoli nobiliari (Kommission für die Standeserhöhungen)[134] e dunque anche un seggio nell'Herrenhaus (Camera Alta).

Diversamente dal caso di Sulzer, alcune carriere sono progredite molto più in fretta della media. C'è qui da tener presente che il principio dell'anzianità specie in Prussia, ma anche in altre burocrazie statali, è qualcosa di "sacro". Quasi ogni volta che si trattava di effettuare una promozione ministeriale, in Prussia la discussione si incentrava sul fatto se il candidato avesse l'età necessaria per passare al posto superiore[135]. Anche in Italia i reclami principali dei funzionari che si sentivano scavalcati vertevano su colleghi di minore anzianità promossi in loro vece. Esisteva (e probabilmente esiste tuttora) all'interno degli apparati burocratici una forte pressione sociale ostile a carriere rapide.

Tuttavia ci sono sempre stati funzionari che sono riusciti ad arrivare a una data posizione in un'età insolitamente "giovane". Ciò poteva dipendere da diverse ragioni, ad esempio problemi generazionali (generazioni deboli o generazioni precedenti forti, così che all'interno di una certa "soglia biologica" si liberavano molti posti). Ma anche favoritismi personali (influsso della corte) potevano spingere a una rapida carriera. Chi sono i funzionari progrediti con particolare rapidità? Si possono constatare fra loro punti di contatto?

Dei 16 funzionari prussiani che hanno fatto una carriera particolarmente rapida, tre sono stati nominati durante la rivoluzione del 1848-49, tre dopo la

---

[134] Commissione costituita da alti funzionari che si occupava su incarico del sovrano di conferire titoli nobiliari.

[135] Se ne trovano esempi in quasi tutti i fascicoli personali di funzionari prussiani e italiani. In Prussia tali questioni venivano spesso discusse anche all'interno del Ministero.

presa del potere di Bismarck nel 1862, quattro nel 1878-79 e tre nel 1881-82; un altro ha assunto la sua carica nel 1868, gli altri due nel 1872. Questo ritmo fa supporre influssi politici, dato che ad esempio nell'età della (forzata) stabilità di governo come nel periodo della reazione degli anni Cinquanta, non si sono avute nomine di funzionari di carriera. Il grande influsso di Bismarck sull'accelerazione di certe carriere è evidente se si considerano i posti precedentemente occupati dagli alti funzionari nominati durante il suo governo: il conte Friedrich Eulenburg, che nel 1862 assunse all'età di 47 anni la guida del Ministero dell'interno, proveniva dal corpo diplomatico; i sottosegretari di Stato Starke (48 anni) all'Interno e Achenbach alla Pubblica istruzione (43 anni) erano stati in precedenza nell'ufficio del cancelliere del Reich[136]. In altri casi furono i ministri appena nominati a portarsi i "loro" collaboratori da uffici precedenti, abbreviandone le carriere: così ad esempio il ministro della Pubblica istruzione Gossler (43 anni), nominato nel 1881 in età relativamente giovane, a cui seguì un anno dopo Alfons von Zastrow che, dopo appena tre anni come consigliere referente, diventò a 48 direttore ministeriale[137].

Che nelle carriere dei funzionari prussiani, accanto al capitale culturale (conoscenze giuridiche, esperienze amministrative) avesse un ruolo importante anche quello sociale, è stato dettagliatamente illustrato. È però nuovo il fatto che dopo il 1858 anche i parlamentari potessero sfruttare il proprio ruolo per avanzamenti di carriera. Questa evoluzione si può cogliere bene prendendo ad esempio il caso di Adalbert Falk.

Adalbert Falk è stato per molti anni, prima della sua nomina a ministro della Pubblica istruzione, deputato al parlamento prussiano e nel 1860 membro della Commissione di bilancio. Durante il conflitto con l'esercito, Falk si è schierato contro la maggioranza liberale. Al tempo stesso ha cercato di trovare un'altra collocazione. Erich Foerster scrive in proposito: «I suoi sforzi non si sono mai interrotti. Alcuni parlamentari a lui favorevoli lo hanno appoggiato. Alla fine del 1860 divenne libero il posto di primo sostituto procuratore presso

---

[136] Il magdeburghese Kurt Starke, dietro espressa richiesta del suo "padrino", il conte Otto zu Stolberg-Wernigerode, aveva seguito quest'ultimo prima ad Hannover, quando il conte turingese era stato nominato governatore di questa provincia appena incorporata alla Prussia, poi a Berlino, dove Stolberg fu nel 1871 vicecancelliere. Cfr. KONRAD BREITENBORN, *Im Dienste Bismarcks. Die politische Karriere des Grafen Otto zu Stolberg-Wernigerode*, Berlin (Ost) 1984, p. 153.

[137] Lo stesso si verifica con Georg Heinrich Rindfleisch, nominato in giovane età direttore ministeriale e che al seguito dell'hannoveriano ministro di giustizia Leonhardt si trasferisce dalla nuova provincia alla capitale sulla Sprea per preparare la riforma giudiziaria.

la Corte suprema di Berlino. Falk presentò la sua candidatura al ministro della Giustizia (Ludwig Simons). Dopo le dimissioni di questi, avvenute di lì a poco, la carica fu assunta da von Bernuth e il nuovo ministro, vicino anche politicamente a Falk, si mostrò ben disposto nei suoi confronti e ne ratificò la nomina il 18 marzo 1861»[138]. Già prima Falk aveva sfruttato il suo mandato parlamentare per la propria carriera. Una volta eletto nel 1858 alla Camera dei deputati, si gettò nel turbine della vita sociale berlinese: «I deputati erano invitati anche alle manifestazioni organizzate dagli alti vertici dell'amministrazione e dall'alta società (…) Si potevano allacciare relazioni»[139].

Specie Bismarck faceva molta attenzione alle idee politiche degli aspiranti a posizioni elevate. Come in Italia i patrioti erano stati gratificati di una sorta di "premio", così egli favorì quanti si erano opposti alla rivoluzione del 1848. Difese il poco capace e molto criticato consigliere referente Wagener nei confronti di Roon:

> «Wagener andava però considerato un uomo di grandi meriti per la causa conservatrice e monarchica, gli si doveva gratitudine fin dal 1848; egli [Bismarck] aveva faticato non poco a persuadere Sua Maestà a conferirgli la carica»[140].

Entrati in una carriera di alto livello, hanno sempre più assunto importanza in Prussia per i successivi avanzamenti l'orientamento e il comportamento politico, oltre alle conoscenze e all'esperienza di lavoro. La politicizzazione della "collettività" non poteva essere più arrestata dopo il 1848, e l'ideologia del servitore dello Stato "al di sopra delle parti" contraddiceva in modo sempre più smaccato la realtà.

Come si sono svolte in media le carriere dell'élite statale italiana durante l'età risorgimentale? I percorsi di questa élite, sostanzialmente più irregolari e caratterizzati da vicende tormentate, si differenziano molto l'uno dall'altro. Il deputato liberale piemontese, diretto artefice delle riforme istituzionali, e il "rivoluzionario" meridionale, che dopo anni di carcere e di esilio assumeva una posizione autorevole, rappresentano due situazioni estreme difficilmente confrontabili. Tuttavia si cercherà qui di seguito di individuare nei limiti del possibile le caratteristiche ricorrenti delle diverse carriere.

---

[138] FOERSTER, *Adelbert Falk…* cit., p. 42.

[139] *Ibid.,* p. 31.

[140] *Aus dem Leben des W. G. R. Otto Wehrmann Ersten Vortragenden Rats im Staatsministerium. Blätter der Erinnerung an das Werden des Deutschen Reiches*, Stuttgart-Berlin 1910, p. 61.

Esaminiamo innanzi tutto il caso dei parlamentari italiani: lasciando da parte il fatto che l'età media in cui si entrava alla Camera dei deputati è "censita"[141] a partire dall'anno 1860, data della prima elezione dopo l'Unità, risulta che in media si veniva eletti per la prima volta a 40,6 anni (equivalente a 79 casi). A quest'età, come si è visto sopra, si poteva arrivare in Prussia, all'interno di un Ministero, al grado di consigliere referente (Vortragender Rat), cioè membro fisso di un organo collegiale. In entrambi i paesi era questa la più importante posizione di partenza per l'ulteriore carriera nelle strutture centrali. Solo dopo circa sette anni un parlamentare ambizioso e capace poteva diventare segretario generale di un ministero (età media: 47,2 anni) e dopo undici-dodici ministro (52,8), esattamente come nella Prussia costituzionale. L'inizio particolarmente "precoce" di carriere parlamentari, cioè a un'età inferiore alla media, evidenzia, messo in rapporto con la professione svolta, quali fattori facilitassero l'accesso alla Camera.

Tra i 35 parlamentari di "carriera rapida" si trovano soprattutto appartenenti alle libere professioni (18, di cui 12 avvocati e 2 attivi principalmente come giornalisti-pubblicisti), grandi proprietari terrieri (tre su sette) e nobili (sei su 14). Ad eccezione degli otto professori universitari (su 19), appartengono tutti al gruppo dei parlamentari puri. Il nesso tra tempo libero disponibile grazie a un solido patrimonio e attività alla Camera è stato tipico dei parlamenti dei secoli passati e già oggetto di frequenti analisi[142]. Il diritto di voto, limitato a ristrette élites, si basava su linee di demarcazione sociali e politiche tendenti a rafforzarsi a vicenda. Prima della riforma elettorale del 1881, la maggior parte dei deputati era probabilmente nota di persona ai propri elettori[143]. Il fatto di

---

[141] Per "censita" si intende qui che tutti i deputati, indipendentemente dal loro anno di nascita, hanno potuto essere eletti nel parlamento nazionale solo dopo il 1860. Questa cesura temporale modifica il calcolo dell'età media di ingresso alla Camera, dato che molti deputati sono arrivati per la prima volta in parlamento prima dei loro colleghi della generazione successiva vissuti in "tempi normali". Lo stesso vale anche per i piemontesi e i "patrioti" in esilio nel Regno di Sardegna: qui continuava infatti a funzionare l'unico parlamento italiano rimasto in piedi dopo la reazione subentrata ai moti rivoluzionari del 1848-49. Quindici dei 107 funzionari sedevano già in questo parlamento dalla sua costituzione nel 1848-49, altri due sono subentrati prima del 1861. L'età media di ingresso di questo nucleo è di 36,5 anni, più bassa di quella dell'intero gruppo.

[142] BEST, *Die Männer…* cit., pp. 49 sgg.

[143] Francesco De Sanctis venne ad esempio eletto nel collegio di San Severino con una maggioranza di 134 voti. Dei 927 aventi diritto al voto solo 222 avevano esercitato tale funzione. Cfr. ALBERTO ASOR ROSA, *La cultura*, Torino 1975, p. 840 (Storia d'Italia dall'Unità a oggi, 2). Sebbene De Sanctis facesse parte di quanti avversavano il clientelismo, dovette anche lui piegarsi alla logica della società in cui viveva. Cfr. MUSELLA, *Individui, amici, clienti…* cit., cap. I.

svolgere un'attività nella pubblica amministrazione non accelerava invece l'ulteriore carriera parlamentare.

Anche per i pochi burocrati puri nell'ambito del sistema italiano valeva il fatto che chi riusciva ad entrare nella pubblica amministrazione dall'esterno, contando di norma su legami politici, faceva una carriera più rapida. Prima del 1890, tra l'ingresso nell'apparato statale (età media 30,3 anni) e il raggiungimento del massimo grado, quello di direttore generale (età media: 50,8), passavano all'incirca 20 anni, un arco di tempo che corrisponde anch'esso alla media prussiana[144]. Dato che solo dal 1870 si introdusse nella pubblica amministrazione la laurea come requisito per l'accesso alla carriera di livello superiore, un dipendente italiano doveva percorrere, a stipendio fisso, tutti i gradi gerarchici di un ministero, dal più basso (segretario) a quello più alto (direttore generale). Il sistema dei ruoli organici chiusi rallentava enormemente la progressione verso l'alto, dato che per poter essere promossi occorreva che si liberasse il posto di rango superiore. Ciò portò a una forte insoddisfazione tra il personale con molti impiegati in attesa di promozione. Due esempi possono illustrare come si svolgessero in Italia le carriere dei funzionari.

Vittorio Grimaldi, nato a Busca (Piemonte) nel 1832, dopo aver conseguito la laurea in diritto presso l'Università di Torino entrò come volontario nel 1855 presso il Ministero della giustizia. L'anno successivo venne assunto come applicato nell'organico del Ministero. Dopo otto anni raggiunse la prima posizione direttiva come caposezione. Nel 1865 divenne capodivisione e un anno dopo ispettore generale. Dopo 19 anni di servizio venne infine nominato nel 1874 direttore generale.

Un altro piemontese, Pietro Cotti, nato nel 1826, dopo essersi laureato in giurisprudenza all'Università di Torino (1850) e dopo un breve periodo in cui esercitò la professione di avvocato, entrò nel 1854 come volontario al servizio dello Stato. Favorito dall'ampliamento del territorio nazionale in seguito all'unificazione, fece all'inizio una rapida carriera e nel 1860 divenne sostituto procuratore presso la corte di appello di Bologna, da poco istituita. Nel 1866 Cotti assunse la carica di caposezione al Ministero della giustizia (allora ancora a Torino). Dopo otto anni divenne capodivisione e sei anni dopo, ormai cin-

---

[144] Le carriere dei 13 piemontesi, lombardi, toscani ed emiliani in servizio nello Stato già prima del 1861 hanno richiesto nel complesso un numero di anni maggiore rispetto alla media, tra i 22 e i 27, mentre i sei funzionari entrati dopo il 1861 sono arrivati più rapidamente, tranne che in un caso, al grado di direttore generale, cioè dopo 9-14 anni.

quantaquattrenne, direttore generale: sono stati dunque necessari 26 anni per poter raggiungere questo obiettivo[145].

Legami politici potevano superare le pastoie burocratiche. Due casi in particolare evidenziano la flessibilità dell'amministrazione centrale italiana.

Il letterato milanese Achille Mauri (nato nel 1806) è riuscito, pur non essendo laureato in giurisprudenza, non solo a essere assunto al Ministero della giustizia, ma ad arrivare addirittura alla posizione di direttore generale. Figlio di uno "scrittore indigente", lavorò nel 1848 per il governo provvisorio rivoluzionario della Lombardia. Esule a Torino, venne eletto alla Camera dei deputati sabauda. Dieci anni dopo divenne membro della Commissione parlamentare incaricata di elaborare un'amministrazione provvisoria per le nuove province. Assunse infine il grado di ispettore scolastico nella provincia di Novara; un anno dopo (1860) il ministro di giustizia Cassinis[146], a lui noto fin dai tempi trascorsi insieme al parlamento piemontese, lo chiamò presso di sé come capodivisione. Dal 1864 diresse la Direzione generale del fondo per il culto senza legare i suoi "ideali patriottici" a sentimenti ostili verso la Chiesa. Come ex allievo di un seminario religioso e aderente al movimento liberale, Mauri poté assolvere un ruolo mediatore nel conflitto tra la Chiesa e lo Stato[147].

Altrettanto rapida e non rispettosa delle osservanze burocratiche è stata la carriera del "patriota" Giulio Rezasco. Unendo, come Mauri, un talento politico, giornalistico e letterario e legato da vincoli di amicizia a Cavour, questo patriota ligure, già eletto nel 1849 al parlamento piemontese, venne ricompensato dopo l'Unità con un posto nell'apparato burocratico. Pur non avendo un diploma universitario – si era conquistato da autodidatta indubbie conoscenze nel campo letterario – è stato nominato nel 1860 caposezione al Ministero della pubblica istruzione e già tre anni dopo segretario generale[148].

I fascicoli personali dei Ministeri dell'epoca sono pieni di lettere di raccomandazione e di richieste rivolte ai ministri. I parlamentari proteggevano i fun-

---

[145] ACS, *Ministero di Grazia e Giustizia, Magistrati* (I versam.), b. 8, fasc. 27.300.

[146] DBI, 21, pp. 490-494; MOSCATI, *I ministri del Regno d'Italia…* cit., I, pp. 10-17.

[147] ACS, *Ministero di Grazia e Giustizia, Affari del personale*, b.1, fasc.1; MALATESTA, *Ministri, deputati e senatori…* cit., II, p.177; ANGELO PORRO, *Il prefetto e l'amministrazione periferica in Italia*, Milano 1972, p. 84, nota 7.

[148] GIORGIO SFORZA, *Giulio Rezasco*, in «Archivio storico italiano», XIII (1894); MALATESTA, *Ministri, deputati e senatori…* cit., III, p. 54; *Grande Enciclopedia UTET,* XV, Torino 1971, p. 849.

zionari a cui erano legati personalmente o erano questi a pregarli di intercedere per loro. Spesso si trattava di appoggiare domande di promozione, trasferimenti o miglioramenti di stipendio[149].

I numeri e gli esempi sottolineano quanto poco fosse consolidata dal punto di vista istituzionale la "burocrazia" ministeriale italiana prima del 1890 e come fosse anche qui rilevante l'influsso delle clientele locali. Carriere regolari, continuità burocratica, una classe di funzionari specializzati in senso weberiano avevano un ruolo piuttosto secondario. È questa la situazione definita da Treitschke di "disordine"[150].

---

[149] Cfr. anche PIETRO SARACENO, *Vita e carriera del pretore Rodolfo Fischer (1865-1904) ricostruite sulle carte del suo fascicolo personale,* in «Annali della scuola speciale per archivisti dell'Università di Roma», XIX-XX (1979-80), pp.1-42, qui specie pp. 17 sg. e Appendice B, *Le "raccomandazioni" e la carriera dei giudici*, pp. 35-42. Pietro Saraceno sottolinea come le raccomandazioni non andassero sempre a buon fine. Sono piuttosto da inquadrare nel contesto del clientelismo: il patrocinante, una "persona influente" che conosce a sua volta altre persone influenti, intercede a favore del richiedente che si trova nei suoi confronti in una speculare posizione di dipendenza verticale. La richiesta acquista valore e serietà solo grazie alla lettera di raccomandazione. Cfr. POMBENI, *Autorità sociale…* cit., pp. 69 sg. Il seguente esempio è tratto dal fascicolo personale di Nicola Falcone, cfr. ACS, *Ministero di Grazia e Giustizia, Magistrati* (II versam.), b. 276, fasc. 43.832: il 14 aprile 1871 l'avvocato generale dello Stato presso la corte suprema di Napoli, [Stanislao] Falcone, scrive al ministro della giustizia Giovanni De Falco: «Eccellentissimo Sig. Ministro, Le ho fatto parlare dal mio buon amico commendatore Vacca [ministro della giustizia nel 1864-65] perché comunque mi sia nota la di Lei bell'anima pure non so se un ministro gradir sappia le preghiere di antico amico [segue un passo su un posto libero in un tribunale] Io porto affetto ad un nipote che io stesso ho educato per la magistratura e mi duole sentirlo tra inesplicabili angustie, pronto ad abbandonare una residenza che seppe preferire alla bella residenza di Trani. Gravi motivi lo debbono muovere. Debbono essere motivi di onore e di decoro che Egli custodisce gelosamente. Ed io che lo amo come figlio vorrei salvarlo dalle ambagi da cui è oppresso. Il Sig. Ministro mi farebbe cosa gratissima dove per qualsivoglia modo sappia allontanarlo immediatamente da Chieti – aumenterebbe così la stima e la gratitudine che gli professo. L'obbligatissimo sempre commendatore Falcone». La risposta del ministro è del 21 maggio 1871 da Firenze, l'allora sede di governo: «Onorevole Signor Commendatore, quando mi pervenne la sua gradita lettera, la Presidenza del Tribunale di Campobasso era stata già provveduta […], onde mi riuscì impossibile di nominarvi suo nipote Nicola Falcone attualmente Procuratore del Re in Chieti. Nondimeno penetrato dei motivi che Ella mi adduce e pei quali sembra opportuno ch'egli esca al più presto da quella residenza, ho studiata un'altra combinazione, che mentre raggiunge cotesto scopo, migliora anche la condizione di carriera del menzionato suo nipote». Secondo quanto il ministro aveva escogitato, Nicola Falcone fu trasferito il 1° giugno a Catanzaro. Gli stava davanti una brillante carriera. Nel 1876 venne eletto per la prima volta deputato, «proposto da molti dei suoi parenti e amici di Capracotta, suo luogo di nascita, e da altre località del collegio elettore» (lettera del primo presidente della Corte di appello di Napoli, a cui Falcone era nel frattempo approdato in qualità di consigliere, al ministro della Giustizia del 21 ottobre 1876). Dal 1890 alla Suprema Corte di Cassazione, fu chiamato nel maggio 1899 come sottosegretario di Stato al Ministero della giustizia.

[150] Cfr. la citazione nell'Introduzione.

3. *Identità, legittimazione e riproduzione delle élites*

Nei paragrafi precedenti si è illustrato come si siano formate le élites italiane e prussiane, da quali ambienti sociali e regionali provengano, quali esperienze di socializzazione abbiano dietro di sé e quale sia l'*iter* delle loro carriere, per dirla in modo schematico, attraverso quali vie gli alti funzionari di entrambi i paesi siano arrivati alla loro posizione di potere. In questo paragrafo si analizzerà in che modo le élites abbiano legittimato tale potere e come tale legittimazione si sia riflessa sull'integrazione personale del ceto dirigente.

Le specifiche esperienze di socializzazione e le carriere personali contrassegnano secondo Bourdieu l'*habitus* di un individuo e di un gruppo nella misura in cui le posizioni sociali dei diversi componenti sono simili (omologhe). I modelli concettuali e di comportamento delle élites statali sono dunque in parte determinati dalle esperienze che i loro membri hanno fatto in famiglia o nelle istituzioni. Queste tesi generali devono essere sviluppate e verificate nello specifico, analizzando l'identità collettiva delle élites. A differenza dell'*habitus,* non si tratta di connotazioni individuali legate alla classe o all'ambiente che si riflettono nella prassi sociale, ma dei tentativi di costruire e rendere pubblica un'identità collettiva, generalizzando le singole carriere dei membri appartenenti a un determinato gruppo. Si coglie qui l'impulso a legittimare il proprio potere esercitato in nome della collettività.

Come fonti per lo studio di questa identità collettiva si sono presi in considerazione i necrologi e le coeve notizie biografiche. Qui di norma l'élite statale parlava di se stessa: i funzionari scrivevano le orazioni funebri per i propri superiori[151], i parlamentari pronunicavano discorsi solenni in occasione della morte di un collega[152]. In questi testi molto stilizzati si tracciavano immagini

---

[151] Per i 42 funzionari prussiani della generazione bismarckiana si sono trovati 32 di tali testi, di cui 16 necrologi apparsi sul «Deutscher Reichs- u. Preußischer Staats-Anzeiger» (RAnz), cinque commemorazioni e schizzi biografici nel «Deutsches Biographisches Jahrbuch/Deutscher Nekrolog» (DBJB), nella «Illustrirte Zeitung» (IZ) di Lipsia e nell'ADB (solo quando l'anno di pubblicazione del tomo relativo non supera di cinque anni la data di morte) e un altro nel "Preußisches Justiz-Ministerialblatt" (PrJMB). Le differenze tra i testi quasi "ufficiali" del RAnz e quelli di orientamento più nazional-liberale dell'IZ non sono molto grandi. Perlopiù i dati nella IZ sono integrati con accenni all'appartenenza o all'orientamento politico del funzionario defunto. Per quel che riguarda le aggettivazioni usate, si nota una larga concordanza. Le voci dell'ADB e del DBJB rappresentano testi più dettagliati che si limitano di norma a integrare con maggiori informazioni l'immagine ufficiale stilizzata.

[152] Da parte italiana si sono redatti 115 necrologi e brevi biografie. Si sono desunte dalla banca dati in microfiches dell'Archivio biografico italiano (ABI), una raccolta di oltre 100 biografie del-

ideali di statisti e funzionari[153]. I destinatari erano da un lato i colleghi, le famiglie e gli amici del defunto, ma dall'altro anche l'opinione pubblica interessata. Questa parte di platea che si riconosceva nell'assetto costituzionale dello Stato poteva accettare le autocelebrazioni "ufficiali" delle élites solo se conformi al proprio orizzonte politico-culturale[154].

Al centro delle seguenti analisi ci sono dunque lo stereotipo, il seriale, le ricorrenti attribuzioni di qualità che esprimono il modo in cui le élites vedevano se stesse. Dalle immagini collettive che emergono da queste autocelebrazioni si misurava la capacità di perpetuare il proprio gruppo. Per tale ragione nelle valutazioni non ufficiali, formali e informali di burocrati o giovani deputati si ritrovano le stesse prerogative che nell'opinione dei membri del gruppo caratterizzano il funzionario e il parlamentare ideale. Le autocelebrazioni collettive legittimano dunque da un lato il potere delle élites verso l'esterno e sono al tempo stesso rivolte all'interno al fine di consolidare la specifica identità di un gruppo e di fissare i criteri per il reclutamento.

a) Comunanze

Quale opinione hanno avuto di sé le élites dell'età bismarckiana e del Risorgimento? Innanzi tutto il genere che si potrebbe chiamare "biografia ufficiale" e del quale fanno parte i necrologi, le orazioni solenni e le coeve notizie

---

l'epoca antecedente il 1922. I testi a cui si farà in seguito riferimento sono citati con l'indicazione del numero della fiche, di quello di corda del testo.

[153] In genere sul tema dell'autocelebrazione delle istituzioni cfr. NIKLAS LUHMANN, *Funktionen und Folgen formaler Organisation*, 3ª ed., Berlin 1976, cap. 8: *Darstellung des Systems für Nichtmitglieder*, pp. 108-22; sull'autocelebrazione dello Stato in generale cfr. HELMUT QUARITSCH, *Probleme der Selbstdarstellung des Staates*, Tübingen 1977, pp. 15-51 (Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart, 478-479). In un saggio sulle biografie collettive Wilhelm H. Schröder avanza riserve sui necrologi come fonte storica, "dato che emerge in primo piano l'elemento generale e paradigmatico, mentre resta più sullo sfondo la carriera individuale". Cfr. SCHRÖDER, *Probleme und Methoden der quantitativen Analyse von kollektiven Biographien. Das Beispiel der sozialdemokratischen Reichstagskandidaten (1898-1912),* in HEINRICH BEST - BERNHARD MANN (Hgg.), *Quantitative Methoden in der historisch-sozialwissenschaftlichen Forschung*, Stuttgart 1977, pp. 88-125, qui p. 93 (HSF, 3). Ma a interessarci è proprio questo elemento generale che riguarda il gruppo nella sua interezza. Una valutazione simile è in MARTIN DOERRY, *Übergangsmenschen…* cit., pp. 66 sgg. Questi si occupa di autobiografie che però dal punto di vista della critica delle fonti presentano problemi simili ai necrologi.

[154] Cfr. a tale proposito WOLFGANG PIERETH, *Propaganda im 19.Jahrhundert. Anfänge staatlicher Pressepolitik in Deutschland*, in UTE DANIEL - WOLFRAM SIEMANN (Hgg.), *Propaganda. Meinungskampf, Verführung und politische Sinnstiftung 1789-1989*, Frankfurt/M. 1994, pp. 21-43, specie p. 41.

biografiche codificano, nel descrivere le "qualità di carattere" di statisti e alti burocrati dei due paesi, modelli semantici fondamentali. Troviamo dunque, al di là di tutte le differenze politiche, sociali e culturali, numerosi paralleli nella struttura e nella semantica dei testi.

Per semplificare il discorso, si sono riuniti in tre gruppi i motivi ricorrenti: innanzi tutto gli attributi con cui sono caratterizzate le qualità "personali" dei titolari della carica, quindi i concetti usati per descrivere il tipo di approccio all'attività svolta e infine le parole e le espressioni con cui si vuole delineare l'opera pubblica assolta dalla "personalità" omaggiata. I testi, strutturati in modo simile, suggeriscono una logica successione delle diverse tappe della carriera. Si ha l'impressione che le qualità "personali" dei funzionari fossero tali da rendere quasi inevitabile il raggiungimento di un'alta carica rivestita con generale soddisfazione[155].

C'è naturalmente qualche differenza, di rado anche qualche critica nei confronti di singoli personaggi. Ma queste avevano l'effetto di rafforzare l'immagine ideale prodotta dalla continua ripetizione di certe qualità ed esaltata proprio dalla presenza di "pecore nere".

Le qualità personali dei funzionari che ricorrono più di frequente sono quelle di essere "insigne, cospicuo", cioè di spiccare da una massa (indifferenziata). I membri dell'élite devono di norma questa prerogativa al loro "naturale talento", alla loro "straordinaria intelligenza"[156]. Questo talento e questa intelligenza "innati" sono sempre legati a "passione o capacità di lavoro", in breve allo zelo. Si parla a volte anche, con una certa enfasi, di "energia" e "capacità fattiva"[157].

---

[155] Anche nello studio di Martin Doerry sulle autobiografie guglielmine emerge questo elemento: non si concorre a una carica; viene «offerta» a uno degli «amici». Doerry parla giustamente a tale proposio di «istinto di potere mimetizzato». DOERRY, *Übergangsmenschen…* cit., p. 158.

[156] Alcuni esempi: 1) Prussia: Kurt Starke, in RAnz del 7 luglio 1881: «straordinaria capacità e abilità»; Adalbert Falk, in RAnz del 9 luglio 1900: «alte doti intellettuali»; Herrfurth, *ibid,* del 14 febbraio 1900: «altissime doti di intelletto»; Puttkamer, *ibid.* del 15 marzo 1900 «straordinarie capacità»; A. Falk, in DBJB, V (1900), pp. 225-235: «le sue doti» e «estremamente dotato»; Bitter, in: IZ, n.. 2205, del 3 ottobre 1885, p. 339 «robuste capacità intellettuali»; 2) Italia: Luigi Solidati-Tiburzi, in ABI, F. 919, 419 sg. (SARTI, *Parlamento italiano…* cit., 1890): «Sortì da natura ingegno non comune»; Paolo Onorato Vigliani, in: ABI, F. 992, 340 sgg. (SARTI, 1890), «fornito di grande ingegno»; Guido Baccelli, in: ABI, F. 87, 425 sgg. (AMATO, *Cenni biografici…* cit., 1887): «Dotato di eccezionale e robusto ingegno»; Giuseppe Basteris, in: ABI, F. 120, 190 sg. (AMATO, *Cenni biografici…* cit., 1887), «Dotato di svegliato, superiore ingegno».

[157] Esempi: 1) Prussia: Falk, in Ranz: «eminente operosità»; Herrfurth: «con indomita energia»; Starke «ferrea disciplina»; Botho Eulenburg, in: IZ, n. 1815 del 13 aprile 1878, p. 286: «attivismo»; Rindfleisch, in ADB, 30 (1890), pp. 76 sgg.: «con il suo straordinario impegno»; Zastrow, in RAnz del 21 dicembre 1889: «instancabile nella sua operosità e solerzia«; 2) Italia: Basteris: «zelo»; «con grande solerzia»; Nicomede Bianchi, in ABI, F. 157, 277f. (SARTI, *Parlamento*

Dotate di talento e operosità, queste "eminenti personalità" hanno saputo conquistare una "straordinaria" cultura che li ha "condotti" ai massimi vertici. Le più alte cariche, toccate loro quasi per caso, grazie al proprio "naturale talento", sono descritte nelle notizie biografiche coeve con motivi stereotipati: esse sono particolarmente pesanti e gravose, cosa che accentua lo "spirito di sacrificio" e "l'abnegazione" dei funzionari, portandoli in qualche caso fino all'esaurimento fisico. Ecco qualche esempio:

«B. ha conosciuto e sperimentato più che a sufficienza la gravosità di questo compito. Chi sa quanto il principe Bismarck pretenda dai suoi collaboratori [...] immaginerà bene la grande dedizione e lo spirito di sacrificio con cui B. ha assolto in questi anni ai suoi doveri [...]»[158]. In occasione della morte del ministro della Giustizia Leonhardt si leggeva nel suo necrologio: «Le fatiche e le apprensioni, indissolubilmente connesse all'assolvimento di una così grande opera nazionale, avevano scosso la sua salute, già vacillante da diversi anni»[159]. Anche Friedrich (von) Lucanus, sottosegretario al culto e capo degli affari civile ha lavorato «fino a quando l'ultima malattia non lo ha costretto alla pensione»[160].

Anche in Italia si riscontrano i motivi della "dedizione" o dell'"abnegazione": Luigi Bodio, direttore generale della Statistica al Ministero di agricoltura, industria e commercio, era «legato con abnegazione di sé al proprio dovere»[161].

Solo in rarissimi casi il discorso ricordava i necessari presupposti della carriera, cioè il patrimonio e i rapporti personali, vale a dire lo spendibile capitale economico e sociale. L'individualizzazione e la biologizzazione delle biografie ufficiali occultavano gli interessi e le prassi che si muovevano dietro le singole carriere.

Per tale ragione gli appartenenti alla classe dirigente sociale e politica non

---

italiano... cit., 1890): «si dedicò alacremente»; Luigi Bodio, in: ABI, F.169, 271 sg. (AMATO, *Cenni biografici...* cit., 1887): «di operosità miracolosa»; Teodorico Bonacci, in: ABI, F. 174, 72 sg. (AMATO, *Cenni biografici...* cit., 1891): «splendidissime pruove di zelo».

[158] Necrologio di C. H. Bitter, in IZ, n. 2205 del 3 ottobre 1885, p. 339.

[159] Necrologio del ministro della giustizia Adolf Leonhardt, in PrJMB, 32 (1880), pp. 125 sg. Altri esempi: A. Falk, in DBJB, V (1900), pp. 225-235, qui p. 232: «la lotta che egli dovette sostenere fu difficile e corrose le sue forze e la sua salute», p. 234; «F. era un uomo assai dotato [...], non mosso da ambizione o orgoglio personale»; Herrfurth, in RAnz del 14 febbraio 1900: «assunse la guida del Ministero nel 1888 in un momento difficile [...] Da allora visse qui a Berlino [...] ma dovette combattere molto con dolori fisici, a cui seppe resistere già all'epoca della sua attività lavorativa con indomita energia».

[160] Necrologio in RAnz, 4 luglio 1908.

[161] L. Bodio, in ABI, F.169, 271 sg. (AMATO, *Cenni biografici...* cit., 1887).

conoscevano il più delle volte l'"ambizione". Anzi una delle loro massime virtù era la "modestia". Inoltre erano «cordiali e privi di alterigia [...] nei rapporti personali»[162]. In Italia veniva spesso sottolineato anche il loro «amore sincero e disinteressato per la patria»[163]. Anche in Prussia si faceva ricorso al concetto di "patria", ma non è del tutto chiaro se si intendesse con esso la Germania o la Prussia, dato che si evocava di continuo anche la "prussianità", cioè un patriottismo legato alla Prussia. Si lavorava comunque non per il proprio tornaconto personale, ma per la comunità.

C'è infine un terzo motivo ricorrente nella descrizione delle qualità personali dei massimi funzionari: l'assolvimento dei compiti d'ufficio è sempre brillante ed efficiente, ragion per cui esso trova anche "generale considerazione" e "unanime approvazione"[164].

---

[162] Di A. Falk si dice: «F. seppe essere tanto energico nella sua carica e nelle discussioni quanto cordiale ...». Cfr. DBJB, V (1900), pp. 225-235, qui p. 235.

[163] «[...] per la patria amore sincero e disinteressato» proclamò il vicepresidente del Senato Serra nel discorso funebre in onore di Filippo Gualterio del 24 febbraio 1874, cit. in *Gualterio, Filippo*, in ABI, F. 518, 199 sg.; Zastrow (RAnz, 21 dicembre 1889): «[...] un uomo di sentimenti davvero nobili. Fedeltà, dedizione, [...] modestia di carattere, [...] natura pacifica e cordiale nel rapporto con i colleghi e sottoposti. Non era nemico di nessuno, irreprensibile, zelante, amichevole; la sua coscienza era pulita come uno specchio, e la sua memoria gli sopravviverà»; Starke (RAnz, 7 luglio 1881): «Il suo comportamento si caratterizzava per una amabile e nobile semplicità, fondata su un carattere sinceramente altruista». Per l'Italia: Balenzano, in ABI, F. 98, 231 (SARTI, *Parlamento italiano...* cit., 1898): «E di una modestia che rasenta quasi l'esagerazione»; Teodorico Bonacci, in ABI 174, 72 sg. (AMATO, *Cenni biografici...* cit., 1891): «di una rara modestia che altamente l'onora»; Borgatti, in ABI, F.185, 404 sgg. (SARTI, *Parlamento italiano...* cit., 1890): «D'animo squisitamente gentile, il B., per la sua rara cordialità si fece amare da tutti coloro che ebbero la sorte di conoscerlo [...]».

[164] Alcuni esempi: 1) Prussia: Botho Eulenburg (IZ, 13 aprile 1878): «Che il conte B. sia un funzionario estremamente valido, superiore per conoscenze tecniche, lungimiranza, operosità e squisite maniere, è da tutti concordemente affermato»; Gossler, in DBJB, VII (1905), pp. 335-347, qui p. 343: «Godeva della stima generale [...] Nel suo ministero era unanimamente apprezzato [...]»; Leonhardt (PrJMB, 32, 1880): «I meriti che L. si è guadagnato [...] come ministro della Giustizia, assicureranno al suo nome un posto durevole nella storia patria [...] in ogni momento una stima unanime e immediata [...]; « von Lucanus, in RAnz del 4 luglio 1908: «Si è conclusa una vita ricca di onori e di successi, ma ancor più di lavoro indefesso [...]. Il defunto ha trovato la più bella ricompensa per il suo lavoro [...] nell'amore e nella stima dei suoi sottoposti e di tutti coloro che avevano la ventura di entrare in contatto con lui». 2) Italia: Solidati-Tiburzi, (ABI, F. 919): «Da ogni parte della Camera non trovò che amici ed estimatori della sua sagace, intelligente, onesta operosità»; Carlo Cadorna, in ABI, F.224, 163 sg. (AMATO, *cenni biografici...* cit., 1887): «[...] non si nega mai di spendere l'assidua ed intelligentissima opera sua all'esclusivo vantaggio dell'Italia che adora e della cittadinanza, che sente per lui gratitudine vivissima e ammirazione profonda»; Tito Ronchetti, in ABI, F. 857, 354 sg.: «A Modena il R. stimatissimo ed amatissimo, fu eletto più volte a fungere uffici importanti. [...] Zanardelli, commemorando piangendo, alla

I tre motivi principali che ritornano simili in entrambi i paesi, cioè il particolare talento, la dedizione disinteressata e l'apprezzamento generale, sono caratteristiche attribuite a priori, difficili da verificare, con cui le élites cercano in generale di sottrarsi alle critiche della pubblica opinione. Diventa qui chiaro cosa Bourdieu pensa quando parla di "capitale simbolico". Tutti i titoli, nobiliari, culturali e professionali, rappresentano un "capitale simbolico, socialmente garantito, anzi tutelato sul piano giuridico"[165]. Di più: anche il potere di definire ciò che è il talento "naturale", cioè le qualità non socialmente discutibili che conducono al potere, rientra nel capitale simbolico delle élites. A integrazione della definizione di Weber, lo Stato è secondo Bourdieu il detentore del monopolio del legittimo potere non solo materiale, ma anche "simbolico". L'élite statale monopolizza questo capitale e afferma di farlo "nell'interesse generale"[166].

L'uniformità delle brevi biografie, le "caratteristiche" simili ravvisate nei funzionari riflettono in entrambi i paesi una coscienza di classe, uno spirito di corpo. Ciò sorprende naturalmente più nei funzionari italiani che nell'élite prussiana, reclutata quasi esclusivamente tra l'alta burocrazia e appartenente dunque a un ceto tradizionale e a un ambiente sociale omogeneo.

b) Differenze

Nonostante la provenienza sociale molto eterogenea e le differenze nelle carriere politiche, anche la classe dirigente italiana, cioè i parlamentari, costituenti il grande blocco "di governo" dei liberali "di destra" e "di sinistra", si pongono come élite nazionale unitaria. Tra le diverse categorie, quelle dei burocrati e

---

Camera il perduto amico e collaboratore [disse] [...] che era stata utile al Governo, al Parlamento, alla patria l'opera di T.R. [...]».

165 PIERRE BOURDIEU, *Sozialer Raum und Klassen* (trad. ted. dall'originale francese *Espace sociale et genèse de "classe"*), 2ª ed., Frankfurt/M. 1988, p. 26.

166 Bourdieu esprime il concetto in modo sostanzialmente più complesso: la «monopolisation de l'universel» nasce da una «commission, ensemble de personnes qui sont investies d'une mission d'intérêt général et invitées à transcender leurs intérêts particuliers pour produire des propositions universelles»: cfr. PIERRE BOURDIEU, *L'esprit d'Etat,* in «Actes de la Recherche en Sciences sociales», 96/97 (1993), pp. 49-62, qui p. 62; su questo anche ID., *La distinction…* cit., p. 286: «C'est dire en passant, contre toutes les convinctions naïvement darwiniennes, que l'illusione (sociologiquement fondée) de la 'distinction naturelles' repose fondamentalment sur le pouvoir qu'ont les dominants d'imposer, par leur existence même, une définition de l'excellence qui, n'étant autre que leur manière propre d'exister, est vouée à apparaître à la fois comme distinctive, différente, donc arbitraire (puisque une parmi d'autres) et parfaitement nécessaire, absolue, naturelle».

dei parlamentari puri, non si riscontrano quasi differenze prima del 1890. Sono anzi forti i punti di contatto. Occorre analizzare in un contesto più ampio questa omogeneità nazionale, che relega sullo sfondo anche l'effettiva dipendenza dei singoli partiti e uomini politici liberali dalle clientele locali: dagli anni Ottanta dell'Ottocento numerosi esponenti di quel blocco liberale su cui si fondava lo Stato si sono sforzati di costruire e propagandare una visione armoniosa e purgata del Risorgimento e dei suoi protagonisti. Con la fondazione di Musei del Risorgimento, celebrazioni, inaugurazioni di monumenti e iniziative analoghe occorreva dare al nuovo Stato una solida legittimazione[167]. Le delusioni seguite ai primi decenni dopo l'Unità e l'estensione del diritto di voto del 1881 costituivano il motivo che spingeva a moltiplicare gli sforzi.

Un buon esempio di retorica risorgimentale si trova in un libro dedicato alla vita di Agostino Depretis, il leader della Sinistra parlamentare. Nell'introduzione, formulata come perorazione al figlio del defunto uomo politico, Luigi Breganze scrive nel 1894 a proposito della "religione del Dovere":

> «Per ora beati e felici di questi giorni di libertà e indipendenza, non potete neppure lontanamente sognare quali torture ci abbiamo per mezzo secolo martirati [...] il periodo, intendo di ultima preparazione alla libertà odierna. Periodo, quanto a sofferenze, eterno [...] ma non inglorioso anche codesto per mille generosi ed eroici conati di Martiri santi, per una fede dai patrii scrittori bandita in mezzo a pentimenti e pericoli di sangue, fede che ebbe più valore di cruenti battaglie, e che ne addusse alla riconquista della Patria [...] supremo ideale dei tempi [...] quello ideale per cui insorse e combatté con strenua costanza anche tuo Padre!»[168]

La paludata pomposità della lingua e delle metafore usate ("sofferenze", "martiri santi", "fede") rimanda chiaramente alla religione della patria di mazziniana memoria, su cui non ci si può qui diffondere[169]. Non solo la nazione, ma anche l'élite statale sono staccate dal contesto sociale per essere proiettata in una sfera extraterrena non più esplorabile.

---

[167] Cfr. a tale proposito MASSIMO BAIONI, *I musei del Risorgimento, santuari laici dell'Italia liberale*, in «Passato e presente», XI (1993), pp. 57-86, qui pp. 64 sg. Sull'"interpretazione concilitarista del Risorgimento" cfr. WALTER MATURI, *Interpretazioni del Risorgimento*, Torino 1963, p. 354.

[168] Cit. da LUIGI BREGANZE, *Agostino Depretis ed i suoi tempi. Ricordi storico-biografici*, Verona-Padova 1894, p. 3.

[169] GENTILE, *Il culto del Littorio...* cit., pp. 5-38; per il Reich cfr. PETER WALKENHORST, *Nationalismus als politische Religion? Zur religiösen Dimension nationalistischer Ideologie im Kaiserreich*, in OLAF BLASCHKE - FRANK M. KUHLEMANN (Hgg.), *Religion im Kaiserreich*, Gütersloh 1996, pp. 503-529.

Sullo sfondo dei diversi rapporti tra Stato e Chiesa in Italia e Prussia, questa sacralizzazione dello Stato e della sua élite ottiene però conseguenze diametralmente opposte: mentre il rafforzamento religioso del culto prussiano-tedesco per lo Stato ha accentuato lo stretto legame tradizionale tra la Chiesa protestante, la monarchia e l'élite, la "sacralizzazione" del Risorgimento e della sua élite ha approfondito il fossato tra lo Stato liberale laicista e la Chiesa cattolica[170].

Se la legittimità dell'élite italiana si poggiava su un fondamento civile-religioso, in Prussia si sottolineava la fede ufficiale protestante di alcuni funzionari. Ciò valeva naturalmente soprattutto per i ministri degli Affari di culto che dovevano occuparsi di questioni ecclesiastiche. Moritz von Bethmann-Hollweg, un importante riformatore della Chiesa evangelica, era considerato "punto di riferimento e costante esempio di una corrente sempre più in espansione, di un cristianesimo libero dal dogmatismo confessionale e teso a mettere in pratica il Vangelo"[171]. Nel liberale Regno d'Italia, che aveva ufficialmente proclamato guerra al Papato, non ha trovato rispondenza l'intimo intreccio tra Stato e Chiesa, parroci evangelici e alti burocrati, riscontrabile in Prussia[172]. Ciò ebbe ampie conseguenze, perché al Regno d'Italia e alla sua élite mancò la possibilità di dare una consacrazione religiosa alla propria legittimità, sancita e promulgata dalla Chiesa. Nel codice della sua identità dominò piuttosto l'idea della sicura "fede liberale". Questa "religione civile", che traeva alimento dalla tradizione dell'Illuminismo e della Rivoluzione francese, contraltare dello spirito statale protestante-monarchico diffuso in Prussia, approfondì il fossato con le "masse" non istruite e religiose e con le élites cattoliche del paese. Risulta peraltro chiaro anche l'influsso delle logge massoniche che dal Settecento diffondevano una "fede" illuminata[173]. Una tradizione antipapale si può cogliere anche in singole biografie dell'élite risorgimentale, ad esempio in un commento sul nobile romano, poi futuro ministro della Pubblica istruzione Guido Baccelli:

«Egli che ha cuore nobilissimo, manifestò in diverse occasioni il suo animo patriottico, e appena spuntò l'alba del settembre 70 salutò con entusiasmo e gioia Roma Capitale d'Italia»[174].

---

[170] GENTILE, *Il culto del Littorio…* cit., pp. 7 sgg.

[171] ADB, XII, p. 773.

[172] OLIVER JANZ, *Kirche, Staat und Bürgertum in Preußen. Pfarrhaus und Pfarrerschaft im 19. und frühen 20. Jahrhundert*, in LUISE SCHORN-SCHÜTTE - WALTER SPARN (Hgg.), *Das ganze Haus. Evangelische Geistlichkeit in Deutschland. Zur Sozialgeschichte einer bürgerlichen Gruppe*, Stuttgart 1996

[173] GENTILE, *Il culto del Littorio…* cit., p. 7.

[174] Cit.da ABI, F. 87, 425 sgg. (AMATO, *Cenni biografici…* cit., 1887).

Dopo il 1870, il 20 settembre fu un importante "giorno di festa" per i massoni, nel quale si ricordava il superamento (concreto) del potere temporale del papa da parte dell'Italia laica[175].

Accanto al diverso fondamento religioso, vengono in luce nelle identità collettive delle élites statali anche le peculiarità dei rispettivi sistemi politici e delle ideologie che ne sono alla base e la loro diversa genesi e tradizione[176]. Emergono quindi le seguenti ulteriori differenze: innanzi tutto il riferimento istituzionale e politico, in altre parole, l'autorità a cui i detentori del potere statale si sentono obbligati e in nome della quale "prestano servizio". In tale contesto si è attribuito alle istituzioni parlamento e burocrazia un diverso valore, adeguato al rispettivo sistema. Si coglie infine nei testi un terzo complesso di motivi in cui giocano un ruolo fondamentale gli ideali virili e familiari.

Volgiamoci in primo luogo all'autorità in nome della quale le élites assolvono i propri doveri. Chi servono i funzionari italiani? Ecco un esempio. Su Carlo Cadorna si legge:

> «Aggiungiamo che quest'uomo insigne nei varii ministeri, nel disimpegno dei delicati ed importantissimi uffici ha sempre tenuto di mira il bene della cittadinanza, il progresso delle libere istituzioni che ci governano, la grandezza e l'avvenire d'Italia»[177].

I funzionari italiani servivano dunque il "paese", la "nazione", o i "loro concittadini", intendendo con questo termine gli aventi diritto al voto per censo: la "cittadinanza" era dunque composta solo dai possidenti e dalle persone istruite. Ciò dipendeva naturalmente non da ultimo dal fatto che come parlamentari dovevano rendere conto ai loro elettori, alla stretta clientela locale votante e al proprio "partito", cioè al blocco liberale dei notabili che dominava il parlamento. Dovevano infine presentarsi come i fedeli sostenitori di quella ideologia nazional-liberale chiamata a legittimare il sistema politico e sociale. Come tali rappresentavano il "progresso" nella forma dello Stato nazionale imposto con la forza sulle masse conservatrici, cattoliche e democratico-radicali e propagandato, come nel resto dei paesi liberali europei, quale legittimo ordinamento storico rispetto a tutti i modelli concorrenziali (in seguito diffamati come "causa di divisioni politiche").

---

[175] Sul dibattito intorno al 20 settembre cfr. FERDINANDO CORDOVA, *Massoneria e politica in Italia 1892-1908*, Roma-Bari 1985.

[176] In generale cfr. anche QUARITSCH, *Probleme…* cit., p. 43.

[177] Cit. da *Cadorna, Carlo*, in ABI, F. 224, 163 sg. (AMATO, *Cenni biografici…* cit., 1887).

Dietro questo liberalismo ufficiale si possono però cogliere in Italia i tratti niente affatto "moderni" che se ne discostano: il clientelismo e il patronato, meccanismi personalistici occultati dall'ideologia liberale e primi garanti del parlamentarismo italiano. Non a caso si trovano accenni a questi elementi complementari del sistema in encomi ufficiali di alti burocrati. Così si legge ad esempio sull'alto funzionario del Ministero di giustizia Calcedonio Inghilleri:

«Fu amico devoto dell'On. Crispi, da cui fu costantemente stimato come uno tra i più leali e autorevoli funzionari del Regno»[178].

Tali "amicizie devote", cioè i legami e le dipendenze personali tra alti burocrati e leader parlamentari hanno portato alla subordinazione dell'amministrazione all'élite parlamentare, organizzata in modo altrettanto personalistico. Nei primi decenni del Regno tale processo è stato semplificato dalla personale commistione delle due sfere e dalla comune lotta politica per la causa del Risorgimento.

Come ulteriore tratto distintivo dell'identità collettiva dell'élite risorgimentale rispetto a quella bismarckiana va menzionata la quasi totale assenza dell'istituto della monarchia e specie della persona del re. Solo in una delle 115 biografie viene menzionato il sovrano italiano![179] Il disinteresse per la figura del re, tanto importante nella prassi politica come fattore di ordine e integrazione, si può forse spiegare in genere con il distacco, radicato nell'ideologia liberale italiana, nei confronti dell'istituto della monarchia. L'atto rivoluzionario (forse unico e solo) del Risorgimento fu l'espulsione dei sovrani degli Stati preunitari, bollati nella mitologia dello Stato nazionale come "tiranni", opera dei liberali, ma ancor più del movimento nazional-democratico garibaldino, spazzato via e criminalizzato dopo il 1861, con un esito ben più radicale che non ad esempio l'eliminazione dei "guelfi" da parte del "rivoluzionario", suo malgrado, Bismarck.

Gli alti funzionari dello Stato autoritario prussiano d'età bismarckiana traevano assai più la loro legittimazione dal fatto di essere "servitori" del sovrano. Ecco alcuni esempi:

---

[178] *Inghilleri Calcedonio*, in ABI, F. 536, 65 sg. (SALOMONE SEBASTIANO, *La Sicilia intellettuale contemporanea*, Catania 1913).

[179] Cfr. ABI, F. 87, 426 (AMATO, *Cenni biografici…* cit., 1887).

Il direttore ministeriale Aulicke «si dedicava [...] con intelligenza, amore e fedele devozione a obbedire alle nobili intenzioni del proprio sovrano». Anche il ministro dell'Interno Herrfurth era «un fedele servitore di Sua Altezza Reale». Lo stesso valeva per il predecessore von Puttkamer, «un uomo di assoluta fedeltà verso il suo sovrano e al quale interessava sopra tutto il bene della patria»[180].

La menzione della "fedeltà verso il sovrano", che richiama i rapporti medievali di vassallaggio, è però in larga parte circoscritta ai necrologi ufficiali sul «Reichs- und Staatsanzeiger», di cui non esiste un equivalente in Italia[181]. Nei testi non ufficiali, perlopiù di sapore borghese, lo "Stato" subentra al posto del re, anch'esso un concetto che non si riscontra nelle fonti italiane di questo periodo (a differenza di quanto avviene in età fascista)[182]. Nella penisola si parla invece di "paese" o "patria" o anche di "amministrazione" e "governo". In Prussia la patria compare più di rado che in Italia e quasi solo per quegli alti burocrati che hanno partecipato come funzionari del Reich alla costruzione dello Stato nazionale tedesco[183].

Sono poi presentati in modo diverso gli istituti del parlamento e dell'amministrazione. Nei necrologi e nelle biografie dell'élite prussiana si trova di continuo la contrapposizione carica di significati: parlamento – burocrazia. Mentre il parlamento e in genere i contrasti partitici sono spesso visti, anche se in modo non esplicito, come "battaglia", si suggerisce l'idea che la burocrazia sia quasi una salda roccia, dalla cui vetta i massimi funzionari della Prussia possono guidare «con obiettività» le sorti del paese, «senza essere offuscati dagli interessi partitici» e «con sguardo limpido e lungimirante»[184]. Così scriveva

---

[180] Cfr. per Aulicke: RAnz, 26 ottobre 1865; per Herrfurth: RAnz, 14 febbraio 1900; per Robert v. Puttkamer: RAnz, 15 marzo 1900; per Starke: RAnz 7 luglio 1881.

[181] La «Gazzetta del Regno» presenta in una rubrica non ufficiale solo brevi annunci mortuari con i nomi dei funzionari defunti.

[182] In riferimento al servizio prestato, tale termine ricorre anche nei giudizi interni, ad esempio in quello già menzionato sul presidente di distretto (Regierungspräsident) di Treviri, Nasse: «Ha tutelato la posizione dello Stato con fermezza, lealtà e diplomazia». Cfr. GStA, Rep. 90/906/1770/88. Esempi di un necrologio ufficiale: A. Falk, in RAnz 9 luglio 1900. F. ha «messo tutta la sua straordinaria solerzia al servizio dei compiti statali a lui affidati». Il ministro della Pubblica istruzione v. Mühler ha difeso «in modo corretto e deciso» il «punto di vista dello Stato». Cfr. CARL WIPPERMANN, *Heinrich v. Mühler*, in ADB, XXII, 1885, pp. 469-475.

[183] Ciò vale ad esempio per il ministro dell'Interno Ludwig Ernst Herrfurth.

[184] Il concetto "lotta" è stato importante anche per i funzionari guglielmini, dato che da un lato esso esprime il loro rifiuto del compromesso, dall'altro allude alla dimensione patologica di un'armonia a tutti i costi, cfr. DOERRY, *Übergangsmenschen...* cit., p. 167 ("Kampf"). Anche la demoniz-

Wilhelm Schrader nel suo necrologio dedicato al defunto ministro della Pubblica istruzione Gustav von Gossler, apparso sul «Deutsches Biographisches Jahrbuch» del 1905:

«Tutte queste battaglie [i progetti di legge] sono state combattute con una abilità oratoria sempre maggiore anno dopo anno che costringeva perfino l'oppositore, se non all'approvazione, almeno al rispetto e alla moderazione, dato che il discorso si manteneva sempre nel solco di un'argomentazione imparziale. von Gossler ha costantemente trattato gli avversari come suoi pari, non dimenticando mai la considerazione che si doveva non solo a chi ascolta, ma soprattutto a se stessi e alla propria posizione. [...] La lingua era colta, ma senza retorica e banali frasi ad effetto; di rado arrivava alla facezia, come ad esempio nel dibattito sulla vivisezione [...] Conservava dunque anche nelle più accese discussioni un contegno composto, ma impavido e sempre indipendente. [...] Con questa condotta finì per trasformarsi nel vanto e nell'orgoglio della burocrazia prussiana [...]». Riuscì anche (come governatore [Oberpräsident] della Prussia occidentale) «a conciliare i conflitti politici ed economici tra i tedeschi o ad attenuarne i dissidi; ebbe a rallegrarsi dell'intelligente collaborazione del sindaco di Danzica e come grande proprietario della Prussia orientale introdusse una visione imparziale dei problemi [...] La lungimiranza del suo sguardo e la crescente sicurezza nella scelta dei mezzi e dei modi aprì i cuori e rafforzò il coraggio per altre imprese»[185].

L'ideologia del funzionario prussiano "al di sopra delle parti" pervade anche i necrologi non ufficiali redatti da autori liberal-borghesi[186]. Nel XII volume dell'ADB del 1880 un certo Wach scrive a proposito del ministro della Pubblica istruzione Moritz von Bethmann-Hollweg:

---

zazione del "particolarismo politico" non è stata una tipica peculiarità guglielmina, ma si trova radicata già prima, come dimostra l'immagine che ha di sé l'élite bismarckiana, *ibid.,* pp. 164 sgg.

[185] DBJB, 1905, pp. 334-347. Con toni simili anche per Robert von Puttkamer, in RAnz 15 marzo 1900: «Resterà indimenticato anche lo splendido stile della sua condotta parlamentare con cui ha difeso con vigore per tanti anni gli interessi del settore affidatogli spesso in dure battaglie, specie contro i tentativi rivolti a rovesciare il nostro ordine statale e sociale». Friedrich Engels lo ha invece definito «un signorotto di campagna e burocrate prussiano tronfio e di ottusa malvagità», cit. da H. MÜLLER, *Robert von Puttkamer der Polizeiminister Bismarcks*, in *Gestalten der Bismarckzeit*, hrsg. v. GÜNTER SEEBER, Berlin (O.) 1978, pp. 355-377, qui p. 355. L'espressione «lunghe e dure battaglie parlamentari» si trova anche in ARNDT, *Herrfurth*, in DBJB, VII (1905), pp. 363 sgg., qui p. 365.

[186] In dettaglio su questo: PETER CH. WITT, *Konservatismus als "Überparteilichkeit". Die Beamten der Reichskanzlei zwischen Kaiserreich und Weimarer Republik 1900-1933*, in DIRK STEGMANN - BERND-JÜRGEN WENDT - PETER CH. WITT (Hgg.), *Deutscher Konservatismus im 19. und 20. Jahrhundert. Festschr. für Fritz Fischer*, Bonn 1983, pp. 231-280, specie pp. 234-241.

«Uomo di partito nel vero e proprio senso della parola non fu mai e non poteva esserlo, perché era interessato solo alle questioni concrete, non alle dottrine o agli interessi di determinati gruppi sociali. Era un conservatore nel miglior senso del termine, aveva cioè una fede incrollabile in un fine eterno, in una missione immortale, nei beni e nei doveri imperituri dell'umanità. Era al tempo stesso nel senso più alto un liberale, dato che, lontano da tutti i pregiudizi di classe e da ogni interesse particolaristico, mirava solo a un assetto giuridico che [permettesse], senza anteporre l'individualità al bene comune, di sviluppare le forze morali ed economiche [...], non si oppose all'ordinamento costituzionale, ma alla democrazia e a un meschino liberalismo che cercava il bene nell'omologazione, nella sopravvalutazione dell'individualità e nell'indebolimento dell'autorità dello Stato»[187].

L'inconciliabilità qui postulata tra costituzionalismo prussiano-tedesco e democrazia parlamentare, tra bene comune e diritti della libertà individuale erano dopo il 1848 un *topos* diffuso anche in campo liberale. Lorenz von Stein, nel suo celebre scritto *Zur preussischen Verfassungsfrage* del 1852, ha motivato la necessità di subordinare il parlamento alla burocrazia, perno del sistema prussiano, con la "lacerazione" storica, economica e sociale della Prussia[188]. Dietro questa idea si nasconde non solo l'esaltazione hegeliana dello Stato come fine ultimo della storia, ma anche l'ostilità, diffusa nei circoli nazional-liberali e conservatori, verso le aree cattoliche della Prussia occidentale. Essa si manifesta all'epoca del Kulturkampf anche nella rigorosa "epurazione" dei funzionari cattolici dai ministeri prussiani che, come si è ormai accertato, ha avuto ripercussioni maggiori delle misure prese contro i burocrati liberali durante il periodo dei moti costituzionali[189]. Questo atteggiamento liberal-protestante spiega anche la simpatia di Treitschke per l'élite liberale italiana, pur nella contestuale avversione per il "disordine" della società (cattolica) italiana.

Nell'Italia a regime parlamentare non si trovano motivi analoghi. Lo Stato e le sue autorità non sono state proiettate – diversamente dalla nazione – su un piano di eterna trascendenza. Qui giornalisti vicini al governo hanno anzi potuto spargere, nelle loro biografie di parlamentari e alti funzionari, osservazioni critiche nei confronti della burocrazia. Così ad esempio Domenico Amato nel

---

[187] ADB, 1880, pp. 762-773, qui pp. 772 sg.

[188] LORENZ V. STEIN, *Zur preussischen Verfassungsfrage*, Darmstadt 1961, qui specie pp. 11 sg. Per un inquadramento critico dello scritto di Stein vedi ANNA GIANNA MANCA, *La sfida delle riforme...* cit., pp. 67 sgg.

[189] MARGARET L. ANDERSON - KENNETH BARKIN, *The Myth of the Puttkamer Purge and the Reality of the Kulturkampf: Some Reflections on the Historiography of Imperial Germany*, in «Journal of Modern History», 54 (1982), pp. 647-686

1887 scrive nel suo encomio dell'alto funzionario Luigi Bodio una frase che non si troverebbe mai in testi prussiani filogovernativi: «Se tutti i funzionari statali somigliassero a Luigi Bodio, quanti errori si eviterebbero nella pubblica amministrazione!»[190]. Anche in Telesforo Sarti trapela qualcosa della critica ai mali dell'amministrazione quando nel 1889 scrive a proposito del giudice Cesarini: «In questi tempi nei quali la magistratura è purtroppo sospettata, egli non diede mai l'ombra d'un semplice appiglio sulla condotta sua, sempre rigida, corretta, serenamente intesa a servir la giustizia soltanto»[191].

A differenza della pubblica amministrazione afflitta da malcostume, il parlamento è stato stilizzato a luogo di continuità e stabilità istituzionale. La continuità si esprime nel concetto di "lavori parlamentari", presente nella maggior parte delle 115 biografie. Si accentua inoltre l'armonia e le numerose amicizie tra i membri delle Camere.

Angelo Bargoni, «democratico ardente», venne ad essere a poco a poco ammorbidito dall'"atmosfera delle Camere" finché prese posto «tra i deputati del centro» e «partecipò attivamente ai lavori parlamentari»[192]. Giuseppe Basteris «durante il lungo periodo in cui sedette alla Camera, […], acquistando l'affetto e le distinzioni dei colleghi, e accrescendo fama all'egregio suo nome, fu dalla fiducia dei deputati premurato a far parte di molteplici giunte e commissioni parlamentari»[193].

Questa immagine di armonia e concordia tra i deputati e i senatori dimostra chiaramente la particolarità trasformistica e clientelare del sistema parlamentare italiano che non ha mai conosciuto una chiara divisione tra governo e opposizione e che almeno in questo periodo non ha accordato alcuna funzione rilevante alle forze politiche al di fuori dell'arco costituzionale liberale.

Infine i testi si differenziano anche per specifiche particolarità culturali. Nelle fonti prussiane si riscontra spesso il sostantivo "virilità" o aggettivi come "virile" e simili. Nell'immaginario delle élites dei due paesi è presente comunque una marcata stilizzazione delle virtù virili (intelligenza, energia, senso del dovere), ma nei testi italiani qui esaminati emergono solo di rado concetti ana-

---

[190] *Bodio*, in ABI, F. 169, 271 sg.

[191] *Cesarini*, in ABI, F. 287, 58.

[192] «Democratico ardente, l'atmosfera della Camera temperò a poco a poco il Bargoni che finì col sedere in essa fra i deputati del centro. Partecipò attivamente ai lavori parlamentari [...]» da ABI, F. 110, 42 sg. (SARTI, *Parlamento italiano…* cit., 1890).

[193] *Basteris*, in ABI, F.120, 190 sg. (AMATO, *Cenni biografici…* cit., 1887).

loghi, il che potrebbe far supporre un influsso del pensiero militarista sull'élite prussiana avvalorato dal fatto che la fondazione dello Stato nazionale è avvenuta "sul campo di battaglia"[194]. È noto il particolare ruolo svolto dall'esercito nella società prussiano-tedesca, altrettanto quanto lo scarso influsso sociale della classe militare italiana[195]. Secondo Martin Doerry questa particolarità semantica come anche le metafore della lotta usate per i dibattiti parlamentari sono espressione di un forte atteggiamento aggressivo[196].

Tipicamente italiano sembra invece l'occasionale accenno all'autorità familiare di alcuni funzionari[197]. Si legge così del barone Ricasoli che "nella famiglia voleva disciplina austera temperata dall'affetto". E se si considera anche il passo secondo cui «i suoi contadini del Chianti lo temevano più che lo amassero» si ha davanti l'immagine ideale di un patriarca[198].

c) Modelli e strategie di riproduzione

Come si è già detto, le autocelebrazioni collettive dei due gruppi servivano in primo luogo a legittimare e a occultare il proprio potere, mascherando i veri percorsi di carriera – determinati soprattutto dai rapporti sociali – a vantaggio di un'immagine ideale del funzionario di talento e disinteressato. Differenze nei testi ufficiali o semiufficiali si possono ricondurre alle divergenze dei sistemi politici e dei modelli sociali, all'antitesi tra governo parlamentare e governo burocratico e tra società (in teoria) civile aperta e monarchia autoritaria.

In Italia prevale il modello dell'uomo pubblico, una personalità colta e libera che assume cariche statali per sentimenti patriottici e senso di responsabilità. Si riflette qui l'idea che il Regno d'Italia sia nato dall'unione volontaria degli uomini eminenti di tutte le zone del paese – dunque dal cuore della società –

---

[194] Sul tema "virilità" e nazionalismo tedesco cfr. KAREN HAGEMANN, *"Männlicher Mut" und "teutsche Ehre". Zum Zusammenhang von Patriotismus, "Wehrhaftigkeit" und Männlichkeit in der Zeit der Befreiungskriege*, ms. non pubblicato, TU Berlin 1994 (conferenza per il congresso internzionale degli storici tenutosi nel 1995 a Montreal). Anche nel diverso culto ufficiale dello Stato italiano la virilità ha giocato un ruolo preponderante: GENTILE, *Il culto del Littorio…* cit., pp. 16 sg.

[195] WEHLER, *Kaiserreich…* cit., pp. 158-165; ROMANELLI, *L'Italia liberale…* cit., p. 55.

[196] DOERRY, *Übergangsmenschen…* cit., p. 170.

[197] GENTILE, *Il culto del Littorio…* cit., p. 16.

[198] Cfr. LODOVICO GATTA, *Milano e i nomi delle sue vie,* Milano 1897; ABI, F. 841, 342 (SARTI 1890); sullo speciale significato socio-economico della famiglia nella società italiana cfr. MASSIMO PACI, *Il mutamento della struttura sociale in Italia*, Bologna 1992, pp. 64 sg. La citazione è tratta da LODOVICO GATTA, *Milano e i nomi delle sue vie,* Milano 1897.

che hanno saputo opporsi nei territori dominati dallo straniero agli “usurpatori”, ottenendo alla fine la meritata vittoria. Secondo tale concezione ideale, queste stesse persone rappresentano nello Stato nazionale appena fondato la classe dirigente, occupano le più importanti posizioni nell’amministrazione, nella scienza, nella cultura. Deve aver condiviso questa visione anche Gramsci quando ha parlato di una egemonia culturale. Un esempio: a proposito di Teodorico Bonacci (segretario generale al Ministero dell’interno nel 1879-80, poi ministro della Giustizia) Domenico Amato scrive nel 1891:

> «Simpatico e colto, stimabilissimo e preclaro uomo per ogni riguardo, dottissimo nella vasta scienza del giure, egli ha saputo meritatamente non solo guadagnare un posto ragguardevole nel campo scientifico, ma anche nella cosa pubblica dove coll’onestà scrupolosa e con la profonda dottrina, ha prestato il ricco corredo di elevato e robusto ingegno e di un patriottismo sincero giammai sentito»[199].

Che l’élite risorgimentale abbia dominato il nuovo Stato non solo politicamente, ma anche culturalmente, lo si può desumere anche dalla sua vivace attività poetica e letteraria. Nel complesso tra i funzionari di questo periodo ci sono stati non meno di due autori teatrali, otto poeti, 16 scrittori, dieci storici e 32 giornalisti di professione, a tempo pieno o parziale[200]. Occorreva dopo il 1860 dare alla nazione italiana una lingua comune; in queste circostanze diventava un atto di alta politica pubblicare un’opera letteraria nella nuova lingua ufficiale modellata su quella toscana, una esplicita professione di fede nel nuovo Stato nazionale e contro ogni pluralismo culturale[201].

In tale contesto diventano anche rilevanti il “patriottismo” di continuo menzionato e la “fede liberale”, cioè l’adesione allo Stato nazionale di recente istituito, alla sua ideologia e alla sua costituzione. Il modello liberale dell’uomo pubblico ha anche una finalità intrinseca, serve a creare un’identità collettiva[202]. Accentuare i lati comuni, il fatto cioè di essere fondatori dello Stato e

---

[199] ABI, 174, 72 sg.

[200] Basta far riferimento all’opera di di Francesco De Sanctis, autore della quasi ufficiale storia della letteratura italiana (apparsa per la prima volta nel 1871-72). Ha anche “escogitato” una letteratura nazionale risalente fino al Medioevo per superare il frazionamento regionale del paese. Cfr. ALBERTO ASOR ROSA, *La cultura…* cit., pp. 844 sg.; ma anche PETER UWE HOHENDAHL, *Bürgerlich Literaturgeschichte und nationale Identität*, in *Bürgertum im 19. Jahrhundert…* cit., III, pp. 200-256, qui p. 223.

[201] BRUNO TOBIA, *Una cultura per la nuova Italia*, in *Il nuovo Stato e la società civile*, pp. 427-529, qui specie pp. 427 sgg.

[202] Cfr. anche la definizione di BO STRÅTH, *Introduction. Production of Meaning…* cit., p.1. Vedi Introduzione, p. 19.

liberali, ha lo scopo di nascondere l'effettiva eterogeneità del gruppo. Le carriere, come si è visto, hanno avuto un corso estremamente diversificato. Le esperienze politiche, per non parlare della formazione culturale, di un piemontese, che dal 1848 sedeva nel governo e nel parlamento, e di un siciliano, che nello stesso periodo ha sofferto il carcere e l'esilio, non potevano essere più lontane. Inoltre l'ideale dell'uomo pubblico mascherava il fatto che una parte dei funzionari aveva già dietro di sé una carriera nell'amministrazione (ciò vale sia per i piemontesi che per funzionari di diversa provenienza regionale), mentre un'altra parte era stata sempre molto lontana dallo Stato.

Uno sguardo ai giudizi espressi sul nuovo personale dell'amministrazione centrale, per la cui assunzione erano competenti gli stessi ministri, dimostra quanto gli ideali dell'élite abbiano influenzato la prassi di reclutamento. In una nota redatta nell'estate 1866 da Antonio Binda, direttore generale del personale del Ministero dell'interno, al suo superiore, il conte Ricasoli, si deploravano i criteri di assunzione in uso:

«Non tutti pure fra i nuovi seppero corrispondere ai bisogni del Governo stante che sia difficile senza la necessaria esperienza, che non si acquista che col tempo, creare buoni amministratori, e la scelta di questi nuovi funzionari fu piuttosto guidata dall'intento di fornire mezzi di sussistenza a individui che avevano sofferto per la causa italiana, e da politiche convenienze personali, anziché regolate da severe discipline, che sapessero far argine all'introduzione negli Uffici di quegli elementi, che nella carriera formano la categoria degli Impiegati spostati, i quali, non vi possono portar mai che il disordine e la rilasciatezza, quand'anche non vi producono mali maggiori»[203].

Altri superiori sottolineano invece nelle loro valutazioni proprio il "patriottismo" o le doti molteplici e non specialistiche dei loro funzionari[204]. Il capoufficio Napoleone Vazio scriveva con orgoglio del segretario Giuseppe Canevelli, alle sue dipendenze (1877): «Si occupa di belle arti, e specialmente di pittura, fuori delle ore di uffizio, e ne avrebbe danno se fosse traslocato da Roma, che di belle arti è centro». Dieci anni dopo il capodivisione Scarzelli annotava a proposito dello stesso funzionario: «[possiede] un grado di coltura non comune e varia. Ha coltivato lo studio della poesia e della pittura a fresco. Ha pub-

---

[203] ACS, *Carte Ricasoli - Fondo Bianchi*, b. 3, fasc. 186.

[204] Cfr. ACS, *Ministero di Grazia e Giustizia, Magistrati* (I versamento), b. 164, fasc. 35.418 (fascicolo personale "Basteris, Giuseppe", giudizio del 1872): «Questo giovane Magistrato subalpino è veramente distinto per intelligenza chiara, pronta e penetrante per energia, per prudente accorgimento, per amore di suoi doveri».

blicato due opuscoli l'uno intitolato *L'arte dei numeri* e l'altro *Rime varie*». Per entrambi questa "istruzione" di Canevelli fu una ragione, accanto alle capacità mostrate nel lavoro, per promuoverlo[205].

In Prussia uno solo del 42 funzionari esaminati ha dimostrato inclinazioni letterarie: il futuro ministro della Pubblica istruzione Heinrich von Mühler che peraltro nel corso della sua carriera venne di continuo preso in giro per la sua giovanile attività poetica. Qui un funzionario dedito alla poesia era qualcosa di straordinario. Anzi l'ex giudice distrettuale Ludolf Parisius, allontanato dal servizio nel 1864 per la sua attività politica, arrivò al punto di affermare che il ministro aveva "macchiato" con le sue produzioni letterarie la dignità della propria professione[206].

Il modello dell'élite prussiana si differenziava nettamente da quello italiano. Il gruppo dei funzionari prussiani faceva parte dell'alta burocrazia, aveva alle spalle lunghe carriere relativamente omogenee, era segnato dall'appartenenza a un corpo ristretto e dalla quotidiana routine burocratica. Avevano scarso peso le differenze politiche e sociali interne, comunque già di per sé poco rilevanti, specie rispetto al caso italiano. Come si è già detto, si può supporre che per via di questa assai maggiore omogeneità di carriera e di sintonia politica, l'élite prussiana abbia avuto interesse ben più di quella italiana a presentarsi come corpo collettivo nei confronti dell'esterno, con l'intento dunque non tanto di costruire una propria identità interna quanto di legittimarsi di fronte all'opinione pubblica. Diversamente che in Italia, esisteva in Prussia una forte opposizione all'interno della cornice costituzionale, di cui faceva altresì parte il partito liberale. In Italia i "neri" (clero, nobiltà borbonica) e i "rossi" (repubblicani, in seguito socialisti) erano fuori dalla costituzione e difficilmente potevano mettere piede in parlamento.

Sebbene a partire dalla fine dell'età della Restaurazione e specie sotto Bismarck si sia arrivati a una maggiore politicizzazione della burocrazia prussiana, l'ideale, a differenza dell'Italia, restava pur sempre quello del funzionario che progrediva soltanto per propri meriti. I rigorosi criteri di scelta sociale e politica già al momento dell'ingresso nell'apparato statale consentivano di

---

[205] Tutte le citazioni secondo RANDERAAD, *I funzionari…* cit., p. 231.

[206] Così suona il titolo del suo scritto polemico, apparso nel 1871 in quindicesima edizione: *Ein Kultusminister, der seinen Beruf verfehlt hat* [Un ministro della pubblica istruzione che ha macchiato la sua professione]. Parisius, dopo aver lasciato il servizio statale, lavorò come pubblicista prima con Schulze-Selitzsch, poi con Eugen Richter. Dal 1862 fu membro della Camera dei deputati, nel 1874-77 e nel 1881-87 del Reichstag (tra i progressisti e i liberi pensatori), cfr. ADOLF HINRICHSEN, *Das litterarische Deutschland* (cit. da DBI, F. 932, 108-109).

selezionare solo le persone di maggior talento nell'ambito di quanti erano politicamente affidabili.

Il reclutamento dell'élite prussiana si orientava in primo luogo alle competenze tecniche, anche se occorre sottolineare come avesse un peso ugualmente forte l'orientamento ideologico[207]. Si trattava dell'ideologia di un "ceto dominante" che legava il proprio destino allo "Stato" e non alla "società", conseguenza forse della maggior concorrenza con altri gruppi, ad esempio con la borghesia capitalista in piena espansione – in Italia ancora in fase embrionale – e del distacco dalla classe dei liberi professionisti, come avvocati, medici e altri.

d) Conclusioni: "personale tecnico" prussiano e "classe dirigente" italiana

L'analisi del processo di legittimazione delle élites italiana e prussiana tra il 1860 e il 1890 dimostra come in questo periodo non ci fosse in entrambi gli Stati una chiara separazione tra vertici politici e amministrativi, se si adotta la definizione di Luhmann che distingue la sfera di "creazione della legittimità" (politica) da quella della "utilizzazione della legittimità" (amministrazione)[208]. Come si è detto all'inizio, in nessuno dei due paesi è constatabile una diversificazione del sistema in apparato burocratico e apparato politico. In Prussia si restò alla supremazia burocratica rispetto al parlamento, in Italia al predominio parlamentare rispetto alla burocrazia. In Prussia il parlamento riuscì però almeno a sviluppare nei confronti dell'apparato statale una sorta di autonomia senza potere, cioè un'indipendenza istituzionale e personale, pur nel contestuale riconoscimento della propria subordinazione al "gabinetto burocratico", un risultato del conflitto costituzionale risolto da Bismarck a favore della monarchia. La nascente amministrazione italiana sviluppò solo dopo il 1890 una crescente autonomia.

Se si vogliono descrivere le élites statali del Risorgimento e dell'età bismarckiana nella loro dimensione di sistemi politico-burocratici, si può ricorrere ai concetti di "personale tecnico" e di "classe dirigente", rifacendosi ai coevi Max Weber e Gaetano Mosca. Entrambi si sono fatti guidare nell'elaborazione delle loro categorie concettuali dalla realtà dei gruppi dominanti all'interno dello Stato in cui vivevano[209].

---

[207] Così già MAX WEBER, *Wirtschaft und Gesellschaft*, tomo 2, Tübingen 1964, p. 705.

[208] Termini desunti da NIKLAS LUHMANN, *Theorie der Verwaltungswissenschaft*, Köln-Berlin 1966, p. 78.

[209] Un confronto approfondito in DAVID BEETHAM, *Mosca, Pareto and Weber: A historical*

L'élite italiana dei primi decenni dopo l'Unità può essere indicata con il termine di classe dirigente. Mosca, contrapponendola al ceto enormemente più ampio dei "dominati", la definisce la classe meno numerosa "che adempie a tutte le funzioni politiche, monopolizza il potere e gode i vantaggi che ad esso sono uniti"[210]. Come si è ricordato, l'élite risorgimentale è arrivata al potere durante il processo di unificazione del 1860, alleandosi al ceto dirigente dello Stato guida, il Piemonte. Essa rivestiva "tutte le funzioni politiche", dominando non solo la sfera politica in senso stretto, ma anche l'amministrazione, la scienza e la cultura del nuovo Stato. Essere statisti, studiosi e poeti liberali significava condurre su tutti i "fronti" sociali la "lotta", prima contro il clero e l'aristocrazia di antica tradizione (preunitaria), poi contro i repubblicani e i socialisti. La diversità delle carriere, accoppiata all'omogeneità della legittimazione, sottolinea come si tratti di una élite con aspirazioni universali, differenziata al proprio interno non solo per ruolo, ma anche per regioni e cultura. Fondamentale per una carriera era l'incondizionata adesione allo Stato nazionale liberale. Provenienza sociale, conoscenze tecniche e talento politico avevano, per usare una formulazione estrema, un ruolo secondario rispetto a questo principio basilare. Si spiega quindi anche la relativa stabilità del sistema pur nella contestuale instabilità dei singoli gabinetti. Tutti quelli che appartenevano al blocco "di governo" nel parlamento e ai vertici dell'amministrazione potevano assumere una carica a seconda della costellazione politica del momento; da qui anche il grande numero di detentori di un ufficio rispetto alla Prussia. "Essere di area governativa" significava inoltre essere incardinati in una clientela locale. Questa decideva chi poteva salire a livello nazionale (elezione) e restarvi (rielezione).

Max Weber ha elaborato il suo concetto di potere burocratico non a caso sull'esempio della Prussia[211]. L'élite si potrebbe qui definire con una formula semplificata "personale tecnico", corrispondendo assai più di quella italiana al

---

Comparison, in WOLFGANG J. MOMMSEN - JÜRGEN OSTERHAMMEL (ed.), *Max Weber and his Contemporaries*, London 1987, pp. 139-158.

[210] *La classe politica*, a cura di NORBERTO BOBBIO, Roma-Bari 1994, p. 50.

[211] A suo giudizio, l'effettivo dominio della burocrazia prussiana è iniziato con il sistema costituzionale. Una constatazione da lui poi generalizzata: «La tendenza, inevitabile in ogni passaggio al costituzionalismo, di concentrare il potere degli organi centrali nelle mani di una sola persona, subordinando l'intero sistema a un vertice monocratico: il presidente del consiglio, attraverso cui passa tutto ciò che giunge al sovrano, pone in larga parte quest'ultimo sotto la tutela del capo della burocrazia, una realtà a cui si è opposto Guglielmo II nel suo noto conflitto con Bismarck dovendo però ben presto desistere dall'attacco a quel principio», *ibid.,* p. 731.

tipo di una élite di funzioni. Il suo ambito di potere era separato più nettamente che in Italia tanto dal punto di vista istituzionale che personale, configurandosi come un sistema sociale a parte rispetto ad altri quali il parlamento, la cultura, la scienza. Ciò limitava considerevolmente nelle carriere il rilievo del capitale politico, cioè del potere delegato dal voto. Infatti «amministrazione burocratica significa: dominio in virtù del sapere»[212].

In secondo luogo si trattava di una élite "cresciuta" nell'apparato burocratico per "ereditarietà" e socializzazione. Determinante per l'accesso agli alti ranghi della burocrazia era il capitale sociale; ebrei o cattolici con uguale qualificazione cozzavano contro questa prima barriera. In seguito, nel corso della carriera vera e propria, entrava in primo piano, accanto a certe qualità politiche, la competenza tecnica, intesa però non solo come somma di nozioni giuridiche ed esperienza pratica quotidiana, ma anche come complesso di valori ideologici, una visione che ha contribuito in Prussia alla interiorizzazione del "concetto di Stato".

Diversamente dall'élite italiana, i funzionari prussiani, anche a causa del minore avvicendarsi dei governi, sono rimasti in carica molto più a lungo. Nella mente dell'élite prussiana, la stabilità era legata, diversamente che in Italia, non tanto a un vasto blocco "di governo" in parlamento, dunque a determinate persone, quanto piuttosto alla conservazione dell'apparato statale tendenzialmente spersonalizzato. L'attività burocratica doveva svolgersi il più possibile indisturbata, da qui le lunghe permanenze nella carica, la continuità burocratica, l'apparente distacco dalla quotidianità politica. Ciò rendeva possibile anche le lunghe durate dei ministri scelti con criteri squisitamente politici. Nell'ideologia della "competenza tecnica" rientrava dunque il fatto che i funzionari di alto grado si sentivano "servitori" dello Stato. Non era più in primo piano la creazione di una società (teoricamente) sempre più liberale, una finalità da raggiungere in Italia attraverso lo strumento dello Stato, ma era lo Stato stesso a configurarsi come il fine ultimo. L'élite prussiana condivideva con i gruppi sociali da cui proveniva l'identificazione con lo Stato. Diversamente dall'Italia, la comunicazione delle élites locali (grandi proprietari, consiglieri circondariali [Landräte]) con l'amministrazione centrale era "statizzata", si svolgeva cioè all'interno dell'apparato statale. Il timore di una parlamentarizzazione rifletteva la paura di perdere il controllo su questa comunicazione e sulla distribuzione delle posizioni elitarie.

---

212 WEBER, *Wirtschaft und Gesellschaft…* cit., p. 164.

III

La seconda generazione: Giolitti e l'età guglielmina (1890-1918/22)

Dopo il ritiro di Bismarck è iniziata l'"età guglielmina". Ma è stato non tanto il talento politico del giovane monarca quanto piuttosto la debolezza dei successori di Bismarck a suggerire questa designazione storica. Si manifesta qui anche un graduale spostamento del perno politico dalla Prussia al Reich. Bismarck si era sentito ancora "un prussiano di nascita", mentre l'imperatore Guglielmo II si atteggiava più a imperatore tedesco che a re prussiano. Infine dal sottotitolo di questo capitolo emerge quanto la differenza costituzionale tra i due regni si sia acutizzata. La politica italiana era dominata da Giovanni Giolitti, un riformista della Sinistra liberale, mentre in Prussia sembra consolidarsi definitivamente il sistema monarchico-costituzionale. Come si vedrà in seguito, le fasi di stabilità riscontrabili nei due sistemi politici mascheravano di fatto una serie di contraddizioni interne.

1. *Provenienza regionale e sociale*

a) Luoghi di nascita e di studio: rappresentanza e mobilità delle élites dopo il 1890

La composizione regionale dell'élite italiana si è fortemente modificata dopo il 1890. Come si può desumere dalla tab. 1a, la rappresentanza delle regioni settentrionali è diminuita del 10%, quella delle regioni centrali di circa il 4%; l'area peninsulare meridionale ha invece aumentato di un buon terzo la sua presenza tra le fila della classe dirigente, venendo a costituire il gruppo più numeroso. Le isole confermano in larga parte le loro percentuali, mentre il resto proviene da zone fuori del territorio statale, ma con popolazione italiana. Se si articola il dato tra le diverse regioni, si vede come sia soprattutto il Pie-

monte ad aver perduto terreno, anche se i piemontesi, rispetto alla loro percentuale sull'intera popolazione, restano ancora – a differenza delle altre regioni settentrionali – lievemente sovrarappresentati nei ministeri romani. La maggiore crescita spetta alla regioni meridionali con l'eccezione della Campania. L'Abruzzo, la Puglia e la Basilicata, che prima del 1890 costituivano a stento un decimo della classe dirigente, hanno aumentato di un quinto la loro presenza nella sala dei bottoni della capitale.

Tab. 1a: Luoghi di nascita dell'élite italiana (1891-1922) per regioni e aree geografiche

Regione / area geografica	Numero	Percentuale	Popolazione in percentuale
Piemonte	20	8,1	10,7
Lombardia	12	7,4	12,6
Altre	20	8,1	14,9
Nord nel complesso	*52*	*32,1*	*38,2*
Emilia	15	9,3	7,9
Toscana	8	4,9	7,4
Altre	11	6,8	9,4
Centro nel complesso	*34*	*20,9*	*24,7*
Campania	18	11,1	9,3
Altre	35	21,6	16,1
Sud nel complesso	*53*	*32,7*	*25,4*
Sardegna	2	1,2	2,3
Sicilia	18	11,1	9,3
Isole nel complesso	*20*	*12,3*	*11,6*
Nizza	1	0,6	–
Territori austriaci	2	1,2	–
Totale	162	100	100
Senza indicazioni	3		

Nei tre ministeri esaminati il vincolo regionale che esisteva già prima del 1890 si è modificato nel quadro delle tendenze già in precedenza definitesi. Si è mantenuta la prevalenza settentrionale nel Ministero dell'interno, mentre è scomparsa negli altri due dicasteri: i meridionali vengono ora a costituire il gruppo maggiore in quello della Giustizia, dove peraltro anche prima del 1890 rappresentavano la categoria più consistente. I vertici del Ministero della pubblica istruzione provengono invece da tutte le aree della penisola[1].

---

[1] I numeri sono i seguenti: al Ministero dell'interno 25 funzionari del Nord, 18 del Sud, 8 siciliani,

Nello stesso periodo si rafforza in Italia la critica alla burocrazia. Un esame più attento di queste continue polemiche, che hanno plasmato l'immagine negativa dell'amministrazione, consente di cogliere una serie di problemi politici e sociali dell'Italia liberale, su cui giova soffermarsi adesso brevemente. La critica alla burocrazia, secondo Sabino Cassese un «motivo fondamentale della storia italiana», si è incentrata prima del 1914 soprattutto su tre punti.

Da un lato si è per lungo tempo rimproverato alla burocrazia italiana di essere dominata dai piemontesi e di non mostrare perciò alcun interesse nel cercare di risolvere i problemi sociali ed economici del Mezzogiorno, ma di servirsi dell'apparato amministrativo solo come strumento di conservazione del potere. Una tesi che ricorre di continuo negli scritti di politici e pubblicisti meridionali, democratici e repubblicani, ed è in stretto rapporto con la critica al sistema amministrativo centralistico[2]. Nella successiva visione marxista tale motivo si unisce all'idea generale della burocrazia come "organo di dominio della classe borghese", localizzata in Italia perlopiù nel Nord industrializzato. In effetti, come si è già visto nel capitolo II.1 (tab. 1a), i posti più alti nell'amministrazione sono occupati fino al 1890 dai piemontesi, una conseguenza dell'Unità nazionale, quando la nuova burocrazia venne reclutata per la maggior parte tra quella dell'ex Regno sabaudo, da cui si trassero anche i regolamenti e le leggi[3]. Il secondo aspetto di questa critica è stato però confutato dagli studi più recenti: sono stati proprio i funzionari piemontesi a dare impulso alla modernizzazione delle province e a indurre i ceti dirigenti locali, piuttosto pigri, a cambiare atteggiamento[4].

---

7 del Centro, 3 provenienti da territori oltre i confini nazionali (elemento importante, dato che tali territori venivano considerati dai nazionalisti "irredenti" e il conferimento di cariche ai triestini aveva implicazioni politiche). Al Ministero della giustizia troviamo 19 funzionari del Sud e 6 siciliani in confronto a 10 del Nord e a 11 del Centro; nel dicastero della Pubblica istruzione le regioni continentali nel loro complesso hanno 16 rappresentanti, accanto ai quali ci sono due sardi e quattro siciliani.

[2] GAETANO SALVEMINI, *Opere*, parte II, vol. II, Milano 1963[2], pp. 432 sgg.; RUSCIANO, *L'impiego pubblico…* cit., p. 55; ROMANELLI, *Italia liberale…* cit., pp. 25, 43.

[3] Sulla piemontesizzazione dell'alta burocrazia cfr. CASSESE*, Questione…* cit., pp. 70-81; ID. (a cura di), *La formazione dello Stato amministrativo*, Milano 1974, pp. 14 sg. (burocrazia come freno alla modernizzazione); ERNESTO RAGIONIERI, *La storia politica e sociale*, Torino 1976, pp. 1689 sg. (prevalenza dei piemontesi); ROMANO UGOLINI, *Per una storia dell'amministrazione centrale. Il Ministero della Pubblica Istruzione 1859-1881*, Roma 1979, pp. 373, 379; *Le Riforme crispine,* I, *L'Amministrazione statale,* Milano 1990, p. 393 (Archivio ISAP, N.S. 6) (Ministero dell'interno).

[4] ROMANELLI, *Il comando impossibile…* cit., p. 20; NICO RANDERAAD, *L'amministrazione periferica nell'Italia liberale: Una ricerca in corso*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1990, pp. 1202-1221, specie p. 1209. L'autore definisce l'attività dei prefetti italiani una «rivoluzione dall'alto», *ibid,* p. 1221; uno sguardo complessivo in PIERO AIMO, *Stato e autonomie locali: il ruolo dei prefetti in età liberale*, in «Passato e presente», 14-15 (1987), pp. 211-224.

L'altra accusa rivolta alla burocrazia italiana va esattamente nella direzione opposta: molti liberali e conservatori affermavano che dopo il 1861 i meridionali si erano sempre più infiltrati nell'amministrazione determinandone con la loro condotta corrotta e incapace il continuo peggioramento. Anche questa tesi – a prescindere dai suoi tratti quasi razzisti – contiene un fondamento di verità. Ha avuto luogo, come si è sopra ricordato, una meridionalizzazione della burocrazia che ha portato sempre più i meridionali ad occupare posizioni di rilievo nell'ambito dell'amministrazione, una tendenza limitata però solo al primo Ventennio del Novecento[5]. La radice del crescente squilibrio nella distribuzione del personale amministrativo sta però anche nei mutamenti socio-economici: la forbice tra il Nord sviluppato e il Mezzogiorno depresso si è andata sempre più divaricando fino al 1914, riducendo l'offerta di lavoro al Sud e determinando un arrembaggio ai pochi posti disponibili presso l'amministrazione. Questo indirizzo è stato accentuato dall'alto numero di laureati, specie in legge, esorbitante perfino in confronto alla Germania, dove nello stesso periodo si ebbe un "esubero di giuristi"[6]. A ciò si aggiunge il fatto che la piccola borghesia meridionale, costituendo la base dell'elettorato fino al 1913, ha esercitato un'enorme pressione sui ministri di Roma, inducendo spesso, dopo il 1876, sotto il governo della Sinistra, ad allargare i posti nell'amministrazione[7]. In una pubblicazione del 1919 Ettore Lolini, a lungo sensibile al problema della burocrazia, ha descritto questo meccanismo in modo assai pregnante: le molte richieste di famiglie meridionali hanno portato a suo avviso a «una pressione silenziosa, sotterranea, ma irresistibile sugli uomini politici e sui governanti, perché si aprissero sempre nuovi concorsi ai pubblici impieghi, perché si accrescesse e si estendesse il numero degli uffici, anche se della necessità di questi non si potesse dare una ragione plausibile»[8]. La spiccata mentalità assistenziale, connessa a una simile visione, non ha di certo favorito l'efficienza dell'amministrazione. Un altro motivo della particolarità meridionale può stare

---

[5] CASSESE, *Questione…* cit., pp. 82 sgg.; MELIS, *La cultura…* cit., p. 329; UGOLINI, *Per una storia…* cit., pp. 383 sgg.; dotato di ricca documentazione statistica è il volume di MARIUCCIA SALVATI, *Il regime e gli impiegati. La nazionalizzazione piccolo-borghese nel ventennio fascista*, Roma-Bari 1992.

[6] THOMAS KOLBECK, *Juristenschwemmen. Untersuchungen über den juristischen Arbeitsmarkt im 19. und 20. Jahrhundert*, Frankfurt/M. - Bern 1978.

[7] Su questo meccanismo cfr. BARBAGLI, *Disoccupazione…* cit., pp. 36, 43, 64 sgg.; UGOLINI, *Per una storia…* cit., pp. 364 sgg. (come esempio opposto e complementare è citato il caso della Lombardia dove si riscontra solo una debole richiesta di posti pubblici); ROBERT MICHELS, *Das Italien von heute*, Zürich-Leipzig 1930, p. 48; WUNDER, *Geschichte…* cit., p. 78

[8] Cit. da BARBAGLI, *Disoccupazione…* cit., p. 68.

anche nell'arretratezza del Regno delle Due Sicilie, la cui burocrazia ha svolto in epoca preunitaria un ruolo ben diverso da quello dell'amministrazione piemontese considerata "efficiente" (Michels). Un funzionario siciliano dell'ex Regno borbonico, trasferito a Torino (sede del governo dal 1861 al 1864) presso il Ministero della pubblica istruzione, lamentava in una lettera inviata alla famiglia «un orario di lavoro così lungo, paragonato a quello di Palermo che mi manca il tempo necessario per proseguire i miei studi»[9]. I meridionali erano svantaggiati, oltre che dalla lingua, dal fatto che si erano estese a tutta l'Italia le leggi piemontesi. Questo li rendeva inevitabilmente meno "competenti" dei loro colleghi provenienti dal Regno sardo e perciò anche in parte poco graditi ai loro superiori. Il prefetto di Venezia, Luigi Torelli, scriveva nel 1870 all'allora ministro dell'Interno Lanza:

> «[…] ma nel caso ricordati di darmi un buon consigliere, ma per carità non meridionali, perché nulla sanno di queste leggi amministrative passate che pur conviene conoscere»[10].

Tuttavia il motivo delle lamentele sembra stare non tanto in una presunta "incapacità" dei meridionali quanto nelle tensioni sorte tra il 1861 e il 1870 per aver creato una amministrazione nazionale completamente nuova con personale assai eterogeneo: un problema che non si è presentato in Prussia in tale forma[11].

Infine l'amministrazione italiana era criticata perché aveva troppo personale. Le polemiche contro la presunta "ipertrofia" o "elefantiasi" della burocrazia sono mosse il più delle volte dallo schieramento liberale, specie dopo la presa di potere da parte della Sinistra, e si accentuano nel contesto delle critiche generali rivolte a Giolitti[12]. In confronto all'amministrazione ministeriale prus-

---

[9] UGOLINI, *Per una storia…* cit., p. 382.

[10] Cit. da RANDERAAD, *Gli alti funzionari…* cit., p. 209.

[11] Sulle difficoltà iniziali cfr. MELIS, *La cultura…* cit., pp. 306, 312.

[12] A titolo di esempio si possono citare alcuni titoli: ERRICO PRESUTTI, *Lo Stato parlamentare e i suoi impiegati*, Napoli 1899; GINO BORGATTA, *Un censimento della burocrazia italiana*, in «Riforma sociale», XVIII (1911), 22, pp. 232 sgg.; PIETRO MANFRIN, *Tirannia burocratica*, Roma 1900; hanno cercato di confutare questa tesi tra gli altri: RODOLFO BENINI, *La burocrazia di Stato in Italia dal 1859 al 1891,* in «Riforma sociale», II (1895), 4, pp. 241 sgg., 10, p. 330; FRANCESCO SAVERIO NITTI, *La burocrazia di Stato in Italia*, in «Riforma sociale», VII (1900), 10, p. 458; riguardo a tali discussioni e al loro contesto cfr. CASSESE, *Questione…* cit., pp. 26 sgg.; MOZZARELLI - NESPOR, *Personale…* cit., pp. 159-162; sul nesso critica antiburocratica e antigiolittismo cfr. EMILIO GENTILE, *L'antigiolittismo e il mito dello Stato nuovo*, in A. A. MOLA (a cura di), *Istituzioni e metodi politici dell'età giolittiana. Atti del convegno nazionale, Cuneo 1978*, Torino 1979, pp. 123-162, qui pp. 139 sgg.; ID., *L'Italia giolittiana 1899-1914*, Bologna 1990 (1ª ed. 1977), *passim*; SEPE, *"La Rivoluzione liberale"…* cit., pp. 673 sg.

siana sembra in effetti esserci stato un esubero di posti (cfr. I.2.b), ma se si guarda all'intero apparato burocratico, quello italiano non è affatto elefantiaco rispetto ad altri Stati europei[13]. Dietro questa polemica c'è piuttosto un'avversione, riconducibile a motivi politici e culturali, verso lo Stato, paragonabile a quella vissuta dalla Prussia nel periodo antecedente la Rivoluzione del marzo 1848. Solo alcuni studiosi, come l'*outsider* Max Weber o i liberali e i socialdemocratici, relegati ai margini della vita politica, hanno osato dopo il 1871 scalfire il mito dell'intoccabilità del funzionario tedesco. Ma al centro di questa critica non sta l'efficienza come in Italia, ma il più delle volte l'atteggiamento politico prevalentemente conservatore della burocrazia[14].

Al contrario dell'Italia, la rappresentanza regionale in Prussia è rimasta quasi immutata rispetto alla generazione precedente (cfr. tab. 1b). Come in passato, la metà dei funzionari continua a provenire dalle province centrali, un po' più di un quarto dalle occidentali e circa un sesto dalle orientali. Ma si regi-

Tab. 1b: Luoghi di nascita dell'élite prussiana (1889-1918) per province e aree geografiche

Provincia / area geografica	Numero	Popolazione in percentuale
Renania	5	13,7
Vestfalia	2	6,9
Assia-Nassau	4	8,9
Hannover	2	8,3
Schleswig-Holstein	2	4,2
Ovest nel complesso	*15*	*42*
Sassonia	2	8,4
Brandeburgo	15	10,4
Slesia	10	14,5
Centro nel complesso	*27*	*33,3*
Pomerania	3	5,9
Posnania	4	6,4
Prussia occidentale	0	5,1
Prussia orientale	2	7,2
Est nel complesso	*9*	*24,6*
Territori extraprussiani	2	0
Totale	53	100

[13] Questa la conclusione di CASSESE, *Questione…* cit.

[14] WEHLER, *Kaiserreich…* cit., pp. 74 sgg.; anche ECKART KEHR, *Die Diktatur der Bürokratie*, in ID., *Primat der Innenpolitik*, hrsg. von H.U. WEHLER, Berlin 1965, pp. 244-253; EDMUND FISCHER, *Sozialismus und Beamtenschaft,* Berlin, s.a. [1919]; su Max Weber: KOCKA*, Otto Hintze, Max Weber und das Problem der Bürokratie…* cit., pp. 81 sgg.

strano spostamenti tra le diverse province. La maggior parte degli alti funzionari non proviene più dalla Sassonia, ma dal Brandeburgo (oltre un quarto di tutti i funzionari). Anche la Slesia aumenta la sua percentuale, da un sesto a un quinto. La Sassonia prussiana resta invece rappresentata da due soli esponenti. Ciò dipende soprattutto dal fatto che nel Ministero dell'interno, dove anteriormente al 1888 sono presenti ancora sei sassoni, queste posizioni vengono ora occupate da funzionari originari della Slesia. Nel medesimo dicastero lavorano anche cinque funzionari delle province occidentali annesse nel 1866 (Hannover, Assia-Nassau, Schleswig-Holstein). Tutti gli altri mutamenti sono relativamente poco significativi.

Gli spostamenti menzionati indicano due tendenze: quella a occupare i vertici con un maggior numero di funzionari provenienti dal cuore politicamente affidabile dello Stato, cioè il Brandeburgo, e quella ad arruolare personale proveniente da territori annessi nel 1864-66. Quest'ultimo fenomeno attesta gli sforzi di accelerare l'integrazione delle nuove province e si concretizza nel reclutamento di tre funzionari di antica nobiltà, i cui padri avevano già in parte servito nell'amministrazione prussiana, di due hannoveriani e di un politico di estrazione familiare modesta, Johann Peters, consigliere presso l'Alto tribunale amministrativo (Oberverwaltungsgerichtsrat) e deputato liberal-nazionale al Reichstag[15]. Le nuove province dovevano dunque essere rappresentate, ma

---

[15] Johannes Peters (1841-1909), originario dello Schleswig-Holstein, nel 1900-1902 direttore ministeriale, in precedenza avvocato, consigliere dell'Alto tribunale amministrativo, dal 1887 al Reichstag (liberal-nazionale), cfr. RAnz del 30 novembre 1909, *Biographisches Handbuch für das preußische Abgeordnetenhaus 1867-1918*, Düsseldorf 1988, p. 298 (n. 1722).; Alexander v. Bischoffshausen (1846-1928), originario di Hanau, nel 1899 direttore ministeriale, in precedenza consigliere circondariale (Landrat) (suo padre fu in precedenza al servizio del principato dell'Assia, poi dello Stato prussiano), cfr. *Grundriß zur Verwaltungsgeschichte*… cit., VIII, p. 131, IX, p. 211; GStA Dahlem, Rep. 90, *Staatsministerium*, tit. 898, nn. 3324/99, 2180/00, 4308/07, 4680/07; Georg Lodemann, originario di Hannover (1828-1893), nel 1890-92 direttore ministeriale, in precedenza, presidente del distretto (Regierungspräsident) di Lüneburg, cfr. *Geschlechterbuch*… cit., XIV, 1908, p. 304; *Grundriß*… cit., XII A, p. 183; GStA Dahlem, Rep. 90, *Staatsministerium*, tit. 898., n. St. 9/90; GStA Merseburg, Rep. 125 (2.6.2), *Prüfungskommission*, n. 2985; Friedrich v. Moltke (1852-1927) proveniva dall' Holstein. Suo padre era stato al servizio dei governi danese e prussiano. Moltke fu nel 1907-10 ministro dell'Interno, in precedenza aveva ricoperto la carica di governatore (Oberpräsident) della Prussia orientale, cfr. *Wer ist's?*, 1922, p. 1064; GStA Merseburg, Rep. 125 (2.6.2), *Prüfungskommission,* n. 3343; il barone Hans v. Hammerstein-Loxten (1843-1905) di Lüneburg, proveniva dall'amministrazione hannoveriana. Dal 1866 in servizio presso l'amministrazione prussiana e nel 1871-1901 presso quella del Reich (Alsazia-Lorena), fu nel 1901 ministro dell'Interno; cfr. KOSCH, *Biographisches Staatshandbuch*… cit., I, p. 462; RAnz, 22 marzo 1905.

occorreva ridurre il più possibile i rischi politici di un sovvertimento dell'ordine conservatore. Tali sforzi si riflettono anche nel numero molto ridotto di funzionari di confessione cattolica. Prima del 1888 se ne contavano tre, ora quattro, di cui due nominati in particolari condizioni politiche.

È il caso di Peter Spahn, l'ultimo ministro della Giustizia del Regno di Prussia[16]. Di origine renana, capo del partito di centro nella Camera dei deputati prussiana, era presidente dell'Alto tribunale amministrativo (Oberverwaltungsgericht) di Kiel, allorché nel 1917 venne chiamato alla guida del ministero, nel segno di una "parlamentarizzazione imposta dall'alto". Va interpretata come analoga concessione al centro la nomina a direttore ministeriale (Ministerialdirektor) nel dicastero dell'Interno del presidente di distretto (Regierungspräsident) di Danzica, Jaroslaw von Jarotzky, originario della Slesia. Il capo dipartimento von Dallwitz disse in una seduta ministeriale che la nomina era «auspicabile anche per poter controbattere meglio alle ingiuste lamentele del centro sull'assenza di pari condizioni, anche se così entrava un cattolico nel ministero composto all'epoca solo da membri evangelici»[17]. In privato von Dallwitz riconosceva la discriminazione verso i cattolici nell'ambito del suo dicastero.

L'ancoramento dello Stato prussiano ai tradizionali gruppi dirigenti locali può essere considerato una conseguenza delle riforme iniziate in età napoleonica (sistema dei consiglieri circondariali [Landräte]), ma ora calato in un contesto del tutto diverso e con indirizzo non più riformista, ma conservatore.

Dalla tab. 2a si desume come il numero dei funzionari italiani nati nelle grandi città si riduca da quasi un terzo del periodo anteriore al 1890 a un quinto e se non muta la rappresentanza delle aree rurali, aumenta quella delle piccole e medie città. Resta preservato il carattere maggiormente urbano dell'élite italiana; la popolazione delle città continua a essere più rappresentata rispetto a quella delle campagne. Tuttavia è evidente la tendenza a passare da una élite piemontese o napoletana, reclutata nei grandi centri urbani, a una più meridionalizzata, proveniente da piccole città. Specie nel Ministero della pubblica istruzione, dove prima del 1890 sono scarsamente rappresentati i funzionari di area rurale, questo gruppo aumenta, mentre diminuisce quello delle grandi città. Anche nel Ministero dell'interno sono maggiormente rappresentate le

---

[16] Sulla persona di Spahn cfr. *Wer ist's?*, 1922, p. 1484; GStA Merseburg, Rep. 84a (2.5.1), *Beamtenliste Justizministerium*, n. 37; *Personalakte* n. 167, vol. 1.

[17] GStA Dahlem, Rep. 90, *Staatsministerium,* Tit. 899, Nr. 4831/13.

campagne che detengono altresì la prevalenza, seppur meno marcata, nel dicastero della Giustizia. Le città medie aumentano in tutti e tre i ministeri:

Tab. 2a: Luoghi di nascita dei funzionari della generazione giolittiana (1890-1922) divisi per grandi città, centri urbani e campagne

Categoria	Numero	Percentuale	Popolazione in percentuale
Grandi città	36	21,8	7,8
Centri urbani	48	29,1	16
Campagne	81	49,1	76
Totale	165	100	100

L'élite prussiana ha conosciuto invece uno sviluppo del tutto diverso. È qui cresciuta la percentuale dei funzionari provenienti dalle aree rurali ed anche, seppure in misura minore, quella delle grandi città. Risultano meno rappresentati i centri urbani piccoli e medi. Distinguendo per ministero, si nota come la massima concentrazione di persone provenienti dalle campagne si trovi nella Pubblica istruzione e soprattutto nella Giustizia, mentre la maggior parte degli abitanti delle grandi città si registra, come in Italia, nei dicasteri dell'Interno e della Pubblica istruzione.

Tab. 2b: Luoghi di nascita dei funzionari della generazione guglielmina (1890-1918) divisi per grandi città, centri urbani e campagne

Categoria	Numero	Percentuale	Popolazione in percentuale
Grandi città	10	18,8	7,2
Centri urbani	7	13,2	6,9
Campagne	36	67,9	85,9
Totale	53	100	100

La maggior rilevanza delle città medie in Italia trova anche una spiegazione nell'aumento delle università minori dopo il 1860 e nella graduale scomparsa degli esuli politici. Nell'età giolittiana Torino cede tra le università la sua posizione dominante a Napoli, anche se questo polo meridionale perde un po' della sua forza d'attrazione. Un quarto dell'élite italiana ha comunque frequentato questa sede di studio. Accanto ai centri tradizionali del Nord e del Sud, anche l'Università di Roma capitale raggiunge una certa importanza. È nel

complesso riconoscibile una chiara tendenza alla decentralizzazione e alla provincializzazione delle sedi di studio. Non c'è più una mobilità forzata (dovuta all'esilio), e non cresce quasi per nulla anche il numero di studenti che cambiano volontariamente università: si conoscono appena cinque futuri funzionari che hanno frequentato più luoghi di studio, da considerare come eccezioni[18]:

Tab. 3a: Luoghi di studio dell'élite della generazione giolittiana (1890-1922)

Luoghi di studio	Numero dei funzionari
Torino	13
Pavia	5
Altri	8
Nord nel complesso	*26*
Bologna	8
Roma	10
Firenze/Pisa	7
Altri	2
Centro nel complesso	*27*
Napoli	19
Catanzaro	1
Sud	*20*
Catania	2
Palermo	4
Cagliari	1
Isole	*7*
Oxford/Parigi	3
Totale	83

In Prussia (tab. 3a) il quadro, in analogia con i pochi mutamenti nella provenienza regionale, si presenta non troppo diverso da quello dell'età bismarckia-

[18] Si tratta dei seguenti personaggi: il filosofo Benedetto Croce (Università di Napoli e Roma), fu educato dopo la morte dei suoi genitori nel 1883 dallo zio, l'ex ministro delle Finanze Spaventa. Nel 1920 Giolitti lo nominò ministro della Pubblica istruzione, cfr. DBI, XXXI, pp. 181 sgg.; Vittore Ravà, direttore generale del Ministero della pubblica istruzione, proveniva da una famiglia ebrea di Reggio Emilia e studiò a Bologna e Pisa, cfr. ACS, *Ministero della Pubblica Istruzione, Personale 1860-80,* b. 865 bis.; Tancredi Galimberti, figlio ed erede di un giornalista di Cuneo, fondatore di un giornale locale, sottosegretario al Ministero della pubblica istruzione, studiò a Torino e Roma, cfr. MALATESTA, *Ministri, deputati e senatori…* cit., I, p. 443; TORTORETO, *I parlamentari italiani…* cit., pp. 169 sg.; il professore universitario Luigi Rossi (Bologna, Parigi, Oxford), ministro della Giustizia nel 1922, cfr. MALATESTA, *Ministri, deputati e senatori…* cit., III, p. 80; *Chi è?,* supplemento 1929, p. 101; Luigi Siciliani, poeta e cofondatore del partito nazionalista (Roma, Milano), cfr. MALATESTA, *Ministri, deputati e senatori…* cit., III, pp. 137 sg.; *Enciclopedia Italiana*, XXXI, 1936, p. 699.

na. La distribuzione tra le università prussiane, da un punto di vista regionale, è rimasta all'incirca la stessa: Berlino mantiene la sua posizione dominante, le altre località di studio tengono chi più chi meno le proprie posizioni. Ma si avverte l'influsso della fondazione del Reich: nove futuri funzionari scelgono come università Lipsia o Strasburgo. Le università fuori dal territorio prussiano attraggono nel complesso perfino più studenti di quelle dello Stato fondatore. Si constata qui una chiara tendenza verso la nazionalizzazione.

La mobilità della generazione guglielmina è nettamente maggiore rispetto a quella precedente. Dei 38 alti funzionari di cui è noto il luogo di studio, nessuno si è formato presso un'unica università: 20 ne hanno frequentate due, 13 tre o quattro, 5 perfino più di tre.

Tab. 3b: Luoghi di studio dell'élite dell'età guglielmina (1890-1922)

Luoghi di studio	Numero dei funzionari
Bonn	8
Münster	0
Göttingen	5
Marburgo	3
Kiel	1
Ovest nel complesso	*17*
Berlino	27
Halle/Jena	7
Breslavia	4
Centro nel complesso	*38*
Est (Königsberg)	*1*
Heidelberg	14
Lipsia	9
Monaco	1
Strasburgo	9
Altri	5
Resto della Germania nel complesso	*39*
Zurigo	1
Totale	96

b) Padri e parenti: professione, beni e istruzione

Ancor più che per i funzionari del periodo precedente il 1890, le fonti italiane tacciono sulle professioni dei padri dell'élite statale. Solo per poco più di un quarto dei funzionari (circa 50) si trovano le indicazioni relative. Per avere un quadro più preciso sulla provenienza sociale di questa élite, occorre considera-

re le informazioni sul prestigio sociale della famiglia, tramandate ora con maggior frequenza da biografi coevi.

Per la Prussia è invece possibile conoscere la professione di tutti i padri. Qui però si trovano di rado indicazioni sul patrimonio e sul prestigio sociale delle famiglie. Innanzi tutto uno sguardo alle professioni dei padri:

Tab. 4: Professioni dei padri dei funzionari delle generazioni giolittiana e guglielmina (1890-1922)

Professioni	Prussia	Italia
Alti funzionari	14	1
Resto dei funzionari	0	0
Magistrati	11	8
Ufficiali	2	1
Pastori	4	0
Professori universitari	3	2
Direttori scolastici	3	0
Professioni pubbliche nel complesso	*37*	*12*
Latifondisti/proprietari terrieri[19]	5	10
Commercianti/imprenditori	3	8
Artigiani	0	3
Coltivatori diretti	0	2
Professioni economiche nel complesso	*8*	*23*
Avvocati/notai	6	9
Medici/farmacisti	2	3
Artisti	0	3
Libere professioni nel complesso	*8*	*15*
Totale	53	50

In Prussia cresce l'autoreclutamento degli alti funzionari, già presente prima del 1890. Quasi la metà dei funzionari guglielmini provengono da famiglie di burocrati e di giuristi, oltre i due terzi hanno padri già attivi nel servizio statale. Ma aumenta seppur lievemente anche il numero dei padri liberi professionisti. Cala invece la percentuale dei padri operanti nel settore dell'agricoltura, del commercio e degli affari; di figli di artigiani non ce ne è più nessuno. Nel complesso si restringe ancor più la base sociale di provenienza, e questo in un'epo-

[19] Quattro padri prussiani, oltre a esercitare una professione, possedevano proprietà, per cui il numero di questa categoria sale a nove, includendo tre funzionari e un commerciante.

ca in cui la Prussia-Germania stava trasformandosi da Stato agricolo a Stato industriale[20].

In Italia la composizione sociale si è poco modificata, stando almeno alle poche informazioni disponibili sulle professioni dei padri. La metà delle professioni di cui si è a conoscenza è ascrivibile ai settori dell'agricoltura, del commercio e dell'artigianato, un quarto a quello statale e alle libere professioni. Continua a essere scarsa la mobilità sociale, tanto più se si considera che nelle biografie dell'élite venivano al massimo recepite informazioni relative al caso di padri particolarmente celebri o circondati da prestigio sociale, come ministri o personaggi analoghi. Si trovano a volte accenni all'ereditarietà del potere politico: almeno otto padri e zii nonché un suocero sedevano nel parlamento nazionale, tre di loro come ministri[21]. Se si aggiungono gli otto "patrioti", che compaiono anch'essi nelle biografie dei funzionari, si può concludere che quasi un decimo dell'élite giolittiana traeva profitto dal prestigio politico dei padri.

Vittorio Scialoja, ministro della Giustizia nel 1909, era figlio del ministro della Pubblica istruzione Antonio Scialoja, appartenente alla prima generazione[22]. Questa famiglia rappresenta un caso interessante che dimostra usi e continuità nella storia dell'élite italiana. Antonio Scialoja (1817-77) era uno stimato economista ed esperto di finanze napoletano, nominato nel 1848 ministro delle Finanze. Dopo un breve periodo in carcere (1849), andò in esilio in Piemonte, dove trascorse qualche anno nell'amministrazione delle Finanze per poi ottenere un posto di professore all'Università di Torino. Nel corso della sua attività politica, il presidente del consiglio Lanza lo nominò nel 1869 ministro dei Lavori pubblici. Nel successivo gabinetto Minghetti assunse l'incarico di ministro della Pubblica istruzione. Antonio Scialoja incarna dunque il tipico caso di un esponente dell'élite liberale del Meridione che dopo i contraccolpi politici degli anni successivi al 1849 ha potuto fare carriera nello Stato nazionale. Suo figlio

---

[20] La diffusa prassi dell'autoreclutamento nella Prussia guglielmina è una particolarità locale. In Baviera (1901-18) si constata una maggiore mobilità sociale, cfr. HARTMUT KAELBLE, *Soziale Mobilität u. Chancengleichheit im 19. u. 20. Jahrhundert,* Göttingen 1983, pp. 84 sgg.

[21] Silvio Spaventa, come si è già detto, era zio di Benedetto Croce e il ministro della Pubblica istruzione Guido Baccelli (1881-84, 1893-96) era padre di Alfredo Baccelli che nel 1919-20 ha ricoperto la stessa carica, cfr. MALATESTA, *Ministri, deputati e senatori…* cit., I, pp. 67 sg.; TORTORETO, *I parlamentari italiani…* cit., p. 19 sg.; sulla famiglia cfr. *Dizionario storico-nobiliare italiano…* cit., I, p. 464.

[22] Quanto segue è desunto dalle voci *Scialoja, Antonio* e *Scialoja, Vittorio*, in *Enciclopedia Italiana Treccani*, XXXI, Roma 1936.

Vittorio, nato nel 1856 a Torino, dove il padre viveva in esilio, si laureò nel 1877 in giurisprudenza a Roma e già l'anno successivo fu chiamato come collaboratore presso la suprema Corte di cassazione. Due anni dopo, all'età di 21 anni, divenne professore straordinario presso l'Università cattolica di Camerino, nel 1879 ordinario a Siena e dal 1884 a Roma. Per lunghi anni fu membro del Consiglio superiore della pubblica istruzione e dal 1904 senatore, finché nel 1909 venne chiamato da Sonnino al vertice del dicastero della Giustizia. Dopo la guerra Scialoja rappresentò l'Italia alla Lega delle nazioni. Balza evidente come alcune famiglie dopo il 1860 si fossero radicate ai massimi livelli dello Stato italiano.

In Prussia moltissimi funzionari guglielmini, circa un sesto, erano imparentati con importanti politici e funzionari dell'età bismarckiana[23].

Ad esempio un successore di Bismarck, Caprivi, e il direttore ministeriale nel dicastero della Pubblica istruzione, Reinhold Köpke, erano legati da stretti vincoli di parentela. Caprivi era figlio della zia di Köpke, e dunque suo cugino. A causa di questa parentela, il cancelliere si astenne dal voto nella seduta ministeriale del 15 giugno 1891 che doveva decidere della nomina di Köpke a consigliere referente (Vortragender Rat)[24].

Nei fascicoli personali della classe dirigente italiana non si trovano simili testimonianze di un codice deontologico, in grado di ostacolare un aperto nepotismo. Data la struttura centralistica, non c'era alcuna votazione collegiale nelle questioni riguardanti il personale, per non parlare di verbali, come in Prussia.

Nelle carriere dei funzionari dei due paesi, accanto al capitale sociale giocava un ruolo importante, come in passato, quello economico.

---

[23] Il ministro dell'Interno von der Recke era figlio di un direttore ministeriale, cfr. KOSCH, *Biographisches Staatshandbuch…* cit., II, p. 1018; BJ 1911, p. 62*, GStA Merseburg, Rep. 77, *Ministerium des Inneren, Personalakte,* n. 236; Hans von Hammerstein-Loxten figlio di un ministro hannoveriano; Theobald von Bethmann-Hollweg nipote del ministro della Pubblica istruzione Heinrich, NDB, II, pp. 188-193; GStA Merseburg, Rep. 125 (2.6.2), *Prüfungskommission*, n. 475; padre del ministro della Giustizia Beseler era un rinomato giurista e membro dell'Assemblea nazionale di Francoforte, cfr. KOSCH, *Biographisches Staatshandbuch…* cit., I, p. 105, GStA Merseburg, Rep. 84a.(2.5.1), *Justizministerium*, n. 142 (ritagli di giornali sul ministro della Giustizia Beseler); il padre del ministro della Pubblica istruzione Zedlitzsch-Trützschler era presidente di distretto (Regierungspräsident), GStA Merseburg, Rep. 77, *Ministerium des Inneren, Personalakte* n 3126 (881-1914); Friedrich Althoff aveva come nonno materno un ministro della Guerra (von Buggenhagen), cfr. NDB 1, S. 222 sgg,, KOSCH, *Biographisches Staatshandbuch…* cit., I, p. 22.

[24] GStA Dahlem, Rep. 90, S*taatsministerium*, Tit. 906, Akte St.M. 60/90.

Almeno un sesto (24) dei componenti dell'élite italiana del periodo successivo al 1890 proveniva da famiglie dotate di beni[25]. Solo cinque sono le famiglie considerate povere. Sui patrimoni dell'élite prussiana si sa poco. Tenendo presenti le professioni perlopiù rientranti in ambito pubblico, si può supporre che le condizioni economiche presentassero minori differenze rispetto all'Italia, dove c'erano grandi proprietari terrieri e imprenditori ricchissimi, accanto ad alcune famiglie assai povere di contadini e artigiani.

c) Titoli nobiliari e buon nome borghese: il prestigio sociale delle famiglie di origine

Rispetto all'élite dell'età bismarckiana diminuisce in Prussia la percentuale dei nobili. Ma questo vale solo per il numero dei titolati (dal 52,4 al 38,5 %), mentre la percentuale degli alti funzionari provenienti da famiglie aristocratiche resta all'incirca la stessa, un quarto del totale. Cala dunque solo il numero dei borghesi elevati al rango di nobili (da sei a cinque). A risultati analoghi pervengono anche studi sulle origini sociali di tutti gli alti funzionari nei maggiori Stati tedeschi[26].

Distinguendo per ministeri e uffici, si nota una concentrazione dei nobili, anche di antica famiglia, nel dicastero dell'Interno, e nel suo seno specie tra i ministri.

Bill Drews[27], nominato come Spahn nell'agosto 1917, fu il primo ministro dell'Interno non nobile dell'età guglielmina, mentre tutti i suoi predecessori sono stati, a partire dal 1890, aristocratici. Fra i restanti funzionari del Ministero dell'interno si trovano altri tre nobili, accanto a sei borghesi. Nel meno politicizzato Ministero della giustizia troviamo solo due ministri titolati (Schönstedt, Beseler), entrambi borghesi elevati al rango di nobili. Nel Ministero della pubblica istruzione due ministri provengono da antiche famiglie aristocratiche, Zedlitzsch-Trützschler e Trott zu Solz; al vertice di questo dicastero hanno inol-

---

[25] In 13 biografie si allude alla nobiltà fondiaria ("famiglia nobilissima, feudataria, antica"), in altre sette è sottolineata la ricchezza ("agiatissima, agiata, ricca"). Di altre quattro conosciamo le rendite annuali comprese tra 800 e 5.000 lire.

[26] HENNING, *Die deutsche Beamtenschaft…* cit., pp. 47 sgg. Anche Henning sottolinea come la nobiltà occupasse posti di alta rappresentanza, mentre la borghesia era nel complesso in fase di espansione.

[27] NDB, IV, pp. 117 sg., «Norddeutsche Allgemeine Zeitung» del 20 marzo 1914.

tre lavorato un sottosegretario (von Chappuis) e un direttore ministeriale (von Bremen) di origine aristocratica. Troviamo anche un ministro (Studt) e due sottosegretari (Bartsch, Weyrauch) a cui è stato concesso un titolo nobiliare.

Quanto più politico è il dicastero e rappresentativo l'ufficio, tanto più è occupato da un nobile: è questa la regola in base a cui la nobiltà si distribuiva all'interno dell'élite prussiana dell'era guglielmina. Continua dunque il fenomeno che abbiamo già osservato sotto Bismarck[28].

In Italia diminuisce ulteriormente all'interno dell'élite statale la percentuale, già bassa, di nobili, dal 13,7 ad appena l'8,5%, vale a dire 14 persone. L'unico a cui il re ha concesso un titolo nobiliare è il più volte presidente del Consiglio Sidney Sonnino, secondo una prassi piuttosto insolita in Italia[29]. Non meraviglia dunque neppure il caso di Amedeo Nasalli Rocca, discendente da un'antica famiglia aristocratica e alto funzionario del Ministero dell'interno, che si sentì chiedere come mai non avesse intrapreso la carriera di ufficiale di cavalleria[30]. Un nobile che prestasse servizio nello Stato sembrava già a quell'epoca (poco prima del 1900) un fatto insolito. Perfino nel Ministero degli esteri i nobili rappresentavano tra gli alti gradi del dicastero una minoranza, poco più di un quarto (27%). Soltanto la carriera diplomatica rimase un bastione dell'aristocrazia: tra il 1861 e il 1915 due terzi di tutti i diplomatici provenivano da famiglie nobili[31]. Il corpo diplomatico costituiva però un gruppo piuttosto ristretto all'interno dell'apparato burocratico.

Come per gli alti funzionari del periodo antecedente il 1890, i biografi coevi hanno sottolineato il grande prestigio sociale delle famiglie di provenienza. Accanto a 13 famiglie aristocratiche, ben 43 di origine borghese sono indicate con i titoli di "celebre", "distinta", "colta" o "patriottica"[32]. Altri dodici fun-

---

28 HENNING, *Die deutsche Beamtenschaft…* cit., p. 47.

29 Umberto I concesse alla famiglia del ricco proprietario terriero Giorgio Sonnino il titolo di barone con la possibilità di trasmetterlo al primogenito. Cfr. *Dizionario storico-nobiliare italiano…* cit., VI, p. 371. In generale sul conferimento di titoli nobiliari in Italia cfr. cap. II.1.c; per la Prussia-Germania cfr. WITT, *Monarchen und Bürger…* cit., pp. 174 sgg

30 RANDERAAD, *Gli alti funzionari del Ministero dell'Interno…* cit., p. 211.

31 Stime in CACIOLI, *Il Ministero degli interni…* cit., pp. 394 sg. e J. PETERSEN, *Der italienische Adel*, p. 249.

32 Alcuni esempi: famiglie nobili: il marchese Ugo di Sant'Onofrio del Castillo (1844-1928), sottosegretario di Stato al Ministero dell'interno sotto Giolitti, discendeva da una famiglia aristocratica siculo-spagnola ed era figlio del "grande patriota" Giovanni, cfr. SEBASTIANO SALOMONE, *La Sicilia intellettuale contemporanea*, 1913 (cit. da ABI, F. 368, 42); un altro nobile siciliano era il marchese

zionari provenivano da famiglie “benestanti” o “ricche”[33]. Almeno un terzo dell’élite studiata apparteneva dunque alla classe alta del paese. Prima del 1890 la percentuale arrivava a oltre la metà, ma la situazione delle fonti rende problematico confrontare questi dati.

Notevole è anche il fatto che venga menzionata dai biografi l’origine ebraica (Luzzatti, Romanin-Jacur, Ravà) o la religione evangelica (Sonnino) di alcune famiglie[34]. Per i tedeschi dell’epoca l’ascesa di ebrei ai massimi vertici dello Stato rappresenta un fatto straordinario. Nel 1931 il cancelliere Bülow, ex ambasciatore a Roma, scriveva ricordando il suo soggiorno italiano:

> «È, detto per inciso, una bella dimostrazione della generosità e magnanimità italiana che nessuno in Italia abbia trovato qualcosa da ridire sul fatto che nei momenti essenziali la direzione politica si trovasse nelle mani di un ebreo»[35].

L’integrazione sociale e politica degli ebrei nella società italiana[36] sia in generale che in particolare tra l’élite statale è piuttosto da ricondurre all’egemonia esercitata nel Regno d’Italia dalla religione civile liberale e anticattolica che segna un’importante differenza con la mentalità prussiano-tedesca caratterizzata da una maggiore vicinanza alla Chiesa protestante. Dopo il 1890 si è tenden-

---

Alfonso Lucifero, sottosegretario di Stato al dicastero della Pubblica istruzione (1853-1925): SARTI, 1898 ne omette il titolo, menzionando però la famiglia (“di nobile famiglia”) (cit. da ABI, F.580, 131). Famiglie borghesi: viene definita “chiarissima” quella del sottosegretario di Stato (all’Interno) Pietro Bertolini, cfr. AMATO, *Cenni biografici…* cit., II, 1891 (cit. da ABI, F. 150, 338). Il prefetto e direttore generale al Ministero dell’interno Giannetto Casavola proveniva da una “distinta e notissima” famiglia piemontese, cfr. AMATO, *Cenni biografici…* cit., 1891 (cit. da ABI, F. 278, 145). Il ministro della Giustizia Cesare Fani (1844-1914) discendeva da una stimata famiglia borghese (“comoda e civile”) con proprietà fondiarie, cfr. SARTI, *Il parlamento italiano…* cit., 1898 (cit. da ABI, F. 391, 370).

[33] Bruno Chimirri, ministro della Giustizia nel 1892, proveniva da una “agiatissima” famiglia, cfr. AMATO, *Cenni biografici…* cit., 1887, (cit. da ABI, F. 292, 63.); altrettanto Piero Lucca (1850-1921), sottosegretario di Stato all’Interno, SARTI, *Il parlamento italiano…* cit., 1898, (cit. da ABI F 579, 52).

[34] Sarti (1898) inizia la breve biografia dell’economista e presidente del Consiglio Luigi Luzzatti (1841-1927) con la frase: «L. L. nacque a Venezia nel 1841 di famiglia israelitica» (cit. da ABI, F. 583, 207). Altrettanto fa per l’ingegnere Leone Romanin Jacur (sottosegretario all’Interno, ABI, F. 856 , 52). Amato definisce la famiglia «notissima e stimata e doviziosa» (ABI, F. 856, 53). Il barone Sidney Sonnino «confessa la religione evangelica». Così SARTI, *Il parlamento italiano…* cit., 1898 (cit. da ABI, 921, 158). Questo liberal-conservatore, per due volte presidente del consiglio, era figlio del ricco proprietario terriero di origine ebraica Giorgio Sonnino e di una madre inglese di confessione evangelica, dunque di propria scelta non ha aderito alla fede ebraica.

[35] *Denkwürdigkeiten…* cit., III, Berlin 1931, p. 219.

[36] Cfr. a tale proposito PAOLO BERNARDINI, *The Jews in nineteenth-century Italy: towards a reappraisal*, in «Journal of Modern Italian Studies», 1/2 (1996), pp. 292-310, qui p. 299.

zialmente imposto sulle élites tradizionali il ceto medio, la variante italiana della classe borghese con la sua apertura religiosa ed etnica.

In Prussia invece le linee di demarcazione tra borghesia e nobiltà come anche tra borghesia occupata "al servizio dello Stato" o nelle libere professioni e classe imprenditoriale sono rimaste in sostanza nette. Almeno fra i contemporanei era vivo il senso dell'importanza della diversa provenienza sociale, espresso da predicati nobiliari, qualifiche professionali, titoli di possesso ("proprietario di beni feudali"). Anche molti borghesi che esercitavano di fatto una "libera" professione, come avvocati o medici, continuavano ad aspirare a un titolo burocratico concesso dallo Stato. Non è un caso che la maggioranza dei liberi professionisti tra i padri degli alti funzionari guglielmini, cinque persone, possedessero tale titolo[37].

Il ceto medio italiano, nonostante la forte differenziazione interna – si pensi soltanto alle grandi diversità regionali –, si era affermato come nuova classe dirigente. Anche all'esterno si presentava più compatto e armonioso rispetto al periodo precedente il 1890 e continuavano a restare meno marcate che in Germania le differenze tra borghesia impiegata nello Stato o nelle libere professioni.

Intorno al finire del secolo il funzionario triestino Carlo Schanzer viveva con tre fratelli in via Crescenzio 30, nel quartiere impiegatizio di Prati, costruito dopo il 1870 nelle vicinanze del Vaticano[38]. Carlo Schanzer, nato nel 1865 a Vienna da Luigi Schanzer e Amalia Grünberg, dopo aver terminato nel 1885 gli studi di giurisprudenza e di economia, venne chiamato al Ministero dell'agricoltura come segretario di Luigi Bodio, esperto di statistica. Nel 1893 passò come referendario al Consiglio di Stato. Diventato dal 1898 consigliere, assunse nel 1901-03 la Direzione generale degli affari civili al Ministero dell'interno[39]. Sua

---

[37] Si tratta dei padri di Ludwig Holle (1855-1909), sottosegretario alla Pubblica istruzione (il padre, avvocato, consigliere segreto di giustizia (Geheimer Justizrat), cfr. KOSCH, *Biographisches Handbuch*... cit., I, p. 562); Hermann v. Chappuis, successore di Holle (il padre avvocato e notaio, consigliere di giustizia, cfr. LÜDICKE, *Die Preussischen Kultusminister*... cit., p. 21); Oscar Mügel, direttore ministeriale alla Giustizia (il padre notaio, consigliere di giustizia, cfr. *Wer ist's?,* 1935, p. 1100); Joseph Frenken, che ha ricoperto la stessa carica (il padre medico, medico condotto e consigliere sanitario) (Kreisphysicus und Sanitätsrat), cfr. KOSCH, *Biographisches Staatshandbuch*... cit., I, p. 350); Bill Drews, come il precedente (il padre notaio, consigliere di giustizia, cfr. NDB, IV, p. 117); vedi anche cap. II.1.c.

[38] Dati in *Guida Monaci,* 1898.

[39] La sua carriera fu in seguito rapida. Nel 1906 fu ministro delle Poste, nel 1919 ministro delle Finanze e nel 1921 inviato italiano alla Conferenza di pace di Washington, infine rappresentante italiano presso la Lega delle Nazioni e nel 1922, nell'ultimo gabinetto liberale, ministro degli Esteri, cfr. ZOLI, *Cenni biografici dei componenti del Consiglio di Stato*, in *Il Consiglio di Stato.*

sorella Alice insegnò in una Scuola normale superiore femminile; il fratello Roberto fu ingegnere architetto e insieme con l'altro fratello Ottone specializzato nella "traduzione da lingue straniere, specie di testi giuridici".

Nelle famiglie si lavorava a stretto contatto. Alcuni funzionari svolgevano una seconda attività negli studi di avvocato dei padri[40]. Gli avvocati e gli ingegneri godevano evidentemente di un prestigio sociale maggiore dei funzionari statali. Così, la maggior parte di loro continuava a portare, oltre ai titoli concessi dallo Stato (cavaliere, commendatore), anche la qualifica professionale di avvocato, cosa impensabile per i funzionari prussiani[41]. Gli esempi dimostrano l'importanza sostanzialmente maggiore delle famiglie in Italia, un fenomeno al tempo stesso causa e conseguenza del distacco verso lo Stato.

Nel complesso, dopo il 1890 cresce l'omogeneità sociale dell'ambiente d'origine delle due élites. In Prussia diventa più uniforme anche la provenienza regionale. Aumenta ulteriormente di importanza il patrimonio culturale e sociale trasmesso in eredità. Quasi tutti i padri dei massimi funzionari prussiani hanno esercitato professioni che richiedevano una formazione accademica; si può parlare di un monopolio sull'élite statale esercitato dalla borghesia istruita[42]. Ma anche la parte tradizionale dell'élite, l'antica nobiltà prussiana, continua a mantenere le sue forti posizioni, specie in uffici di rappresentanza (Ministero dell'interno). Il capitale sociale continua a essere la premessa fondamentale per aver accesso all'élite. Ma cresce l'incidenza del capitale culturale trasmesso dalla famiglia. Rispetto

---

Studi in occasione del censenario, III, Roma 1932, pp. 101, 117; *Chi è?,* 1928, p. 430; TORTORETO, *I parlamentari italiani…* cit., p. 334; MALATESTA, *Ministri, deputati e senatori…* cit., III, p. 119; TOSATTI, *Il Ministero dell'interno…* cit., pp. 135, 988.

[40] Ad esempio Ettore Pistoni, futuro direttore generale, divenne nel 1889, quando già lavorava come segretario al Ministero di giustizia, membro, insieme al padre Giuseppe, dell'albo d'oro dell'avvocatura romana. Lo studio comune si trovava in via Banco di S. Spirito 48, dove aveva anche il suo studio di architetto Ludovico Pistoni (zio o fratello di Ettore), cfr. *Guida Monaci*, 1889, pp. 591, 594. Le cose cambiarono solo nel 1922 quando Ludovico si trasferì in via dei Serpenti 88, cfr. *Guida Monaci*, 1922, pp. 1010, 1797. Lo stesso avviene per Publio Spinetti che esercitava come secondo lavoro, insieme con il padre Achille, la professione di avvocato. Dal fascicolo personale risulta che non era sposato e viveva con i genitori e i fratelli, cfr. *Guida Monaci,* 1889, pp. 450, 597; lavorò inoltre presso la Reale Accademia di S. Cecilia come bibliotecario, dove insegnò anche la materia "Diritti e doveri dell'uomo", cfr. il fascicolo personale, in ACS, *Ministero di Grazia e Giustizia, Magistrati* (II versamento), b. 1314, fasc. 47446.

[41] Per la diversa valenza dei titoli cfr. anche SIEGRIST, *Advokat, Büger und Staat…* cit., p. 763.

[42] Su questo problema cfr. JÜRGEN KOCKA, *Bildungsbürgertum – Gesellschaftliche Formation oder Historikerkonstrukt?,* in *Bildungsbürgertum im 19. Jahrhundert,* parte IV, *Politischer Einfluß und gesellschaftliche Formation,* hrsg. von JÜRGEN KOCKA, Stuttgart 1989, pp. 9-20.

al periodo anteriore al 1890 un numero maggiore di padri possiede un diploma universitario. Il capitale economico gioca in confronto un ruolo relativamente marginale. Resta però indispensabile per poter affrontare il lungo periodo di studi. L'assenza di esponenti della emergente borghesia capitalista dimostra come fosse difficile, se non impossibile, entrare a far parte dell'élite statale.

In Italia l'influsso della nobiltà regredisce, ma restano pur sempre fenomeni marginali le carriere di persone provenienti da ceti inferiori alla borghesia. Solo in sette casi, tanti quanti prima del 1890 (ma su un campo di indagine inferiore di un terzo), le biografie coeve menzionano famiglie "povere" o "modeste"[43]. Tuttavia non si può parlare di una esclusiva prevalenza del capitale economico e culturale, perché questi "requisiti" sono distribuiti in maniera troppo diversa tra le famiglie della futura classe dirigente. Diversamente dalla Prussia, il gruppo con maggiori beni (i grandi proprietari terrieri) conserva la sua importanza come serbatoio di reclutamento rispetto alla pura borghesia umanistica. Si tratta però di detentori di una rendita più che di imprenditori dinamici, un fattore che riflette chiaramente l'avvenuto spostamento da Nord a Sud dell'area di provenienza. Sembra dunque che anche qui il capitale sociale, l'appartenenza a un'élite locale istruita e dotata di beni, l'inquadramento in una rete clientelare siano ancor più aumentati di importanza, dato che lo Stato nazionale era ormai creato e non contavano più tanto le gesta "patriottiche". Per poter analizzare con maggiore attenzione questo processo occorre innanzi tutto gettare uno sguardo alle carriere dei funzionari statali.

2. *Carriere tra burocrazia e parlamento*

a) La socializzazione politica: studio, professione, eventi politici

In quali decenni del secolo sono nate le élites della seconda generazione? Balza subito all'occhio la differenza tra i due paesi: a causa del modesto grado di formalizzazione delle carriere e della maggiore percentuale di parlamentari gli esponenti della classe dirigente in Italia hanno età più diversificate, anche se concentrate soprattutto nei due decenni centrali, mentre in Prussia il maggior numero dei funzionari è nato nel decennio 1844-1855; inoltre in Italia sono

---

[43] Così ad esempio per il ministro della Pubblica istruzione Luigi Credaro (1860-1939) che proveniva da "una famiglia di poveri contadini", cfr. TEODORO ROVITO, *Letterati e giornalisti italiani contemporanei,* 1922 (cit. da ABI, F.331, 16). Lo stesso vale per Carlo Gallini, (1848-1927),

molto più numerosi rispetto alla Prussia i funzionari di giovane età, appartenenti ai decenni tardi del secolo: la più rigida struttura della burocrazia prussiana rallenta e uniforma le carriere.

Tab. 5: La seconda generazione suddivisa per decennio di nascita

Anno di nascita	Italia	Prussia
Fino al 1831	9	1
1832-43	22	15
1844-55	52	23
1856-67	58	12
1868-79	21	2
Dal 1880	3	0
Totale	165	53

Circa i due terzi dei funzionari dei due paesi è nato nei decenni tra il 1844 e il 1867: ha dunque vissuto in gioventù le cosiddette "guerre di unificazione" degli anni 1859-70 (Italia) e degli anni 1864-71 (Prussia), prendendovi in alcuni casi parte. Dei funzionari prussiani almeno nove avevano attivamente partecipato alla "campagna" del 1870-71[44].

Le "soluzioni" delle "questioni nazionali" tedesca e italiana hanno costituito per essi gli eventi politici più importanti. Le loro carriere sono cominciate solo nel periodo successivo alla fondazione dei rispettivi Stati nazionali. Quando sono arrivati al potere, si sono trovati davanti strutture e istituzioni relativamente stabili.

Ad esempio Werner Sombart aveva l'impressione che non fosse rimasto nulla «dei grandi ideali per cui erano morti i nostri padri. Essi sono stati in parte realizzati, in parte giudicati irrilevanti»[45]. Convinzione condivisa da molti giovani esponenti della generazione guglielmina: meri epigoni della gloriosa epoca bismarckiana[46]. Il generale esaurirsi di una pluralità di opinioni e la

(proveniente da una povera famiglia di agricoltori), cfr. SARTI, *Il parlamento italiano…* cit., 1898 (cit. da ABI, F. 450, 334).

[44] Si tratta del ministro dell'Interno von der Recke, del ministro della Giustizia von Beseler, dei sottosegretari di quest'ultimo dicastero Küntzel e Lisco nonché nell'ambito del Ministero della pubblica istruzione dei ministri von Studt e Zedlitz-Trützschler e degli alti funzionari Förster, Köpke e Müller.

[45] Cit. da FRIEDRICH LENGER, *Die Abkehr der Gebildeten von der Politik. Werner Sombart und der "Morgen",* in *Intellektuelle im Deutschen Kaiserreich*, hrsg. v. GANGOLF HÜBINGER und WOLFGANG J. MOMMSEN, Frankfurt/M. 1993, pp. 62-77, qui p. 69.

[46] DOERRY, *Übergangsmenschen…* cit., pp. 178 sg.

mancanza di idee critico-sistematiche che si verificano in entrambi i paesi dopo le svolte politiche del 1860, 1866 e 1870 è però da considerare anche come una conseguenza del rafforzamento del potere delle élites[47].

Il senso di noia e di ripiegamento che si diffonde tra i giovani dei ceti superiori alla ricerca di una ascesa personale dipende certamente anche dalla crescente formalizzazione delle carriere. Le modalità si restringono, cresce l'importanza del "capitale di istruzione formalizzato" (Bourdieu), nella fattispecie di diplomi universitari. Questa evoluzione si osserva con particolare chiarezza in Italia.

La percentuale dei funzionari privi di istruzione accademica si riduce dal 9,5 (prima del 1890) ad appena il 3%. I cinque funzionari senza laurea sono entrati nell'amministrazione in giovane età, in un'epoca (prima del 1870) in cui era ancora possibile fare carriera senza un diploma universitario, attraverso esami interni. Qui giocano spesso anche un ruolo i patronati politici.

Augusto Ciuffelli (1856-1921) è un esempio di tali carriere con percorso eterodosso[48]. Cresciuto in condizioni modeste in una cittadina vicino Perugia, entra nel luglio del 1871, dopo aver frequentato una scuola tecnica, come praticante presso il Genio civile di Potenza. Un anno dopo è a Brescia. L'autodidatta dai molteplici interessi collabora anche al giornale liberale «La sentinella bresciana» e scrive due commedie. Questa attività lo fa notare dall'avvocato Giuseppe Zanardelli (1826-1903)[49], all'epoca consigliere municipale e capo dei progressisti locali. Negli anni successivi Ciuffelli diventa il più importante organizzatore locale delle campagne elettorali dei progressisti, mentre il suo protettore Zanardelli si mette in luce accanto a Giolitti come esponente di punta dei liberali di sinistra. Quando il massone Zanardelli[50] viene nominato nel 1876 da Depretis ministro dei Lavori pubblici, egli chiama al Ministero come suo segretario particolare Ciuffelli, che nel 1878 lo segue nello stesso incarico al dicastero dell'Interno, diventando un anno dopo segretario di un amico di Zanardelli, Tito Ronchetti[51]. Nel 1880 Ciuffelli ha l'opportunità di

---

[47] *Ibid.,* pp. 64, 175.

[48] Cfr. ACS, *Ministero dell'Interno, Personale fuori servizio* (versamento 1930), b. 1, fasc. 144; MALATESTA, *Ministri, deputati e senatori…* cit., I, p. 263. MARIO MISSORI, *Governi, alte cariche dello Stato, alti magistrati e prefetti del Regno d'Italia*, Roma 1989, p. 554.

[49] MOSCATI, *I ministri del regno…* cit., IV, pp. 69-102.

[50] Membro della loggia "Propaganda massonica" di Roma, numero di matricolo 8194, cfr. Archivio storico del Grande Oriente d'Italia, Palazzo Giustiniani, Roma.

[51] Ronchetti (1827-1882) era inoltre un intimo amico di Cairoli che si alternò a Depretis come presidente del Consiglio, cfr. MALATESTA, *Ministri, deputati e senatori…* cit., III, p. 76.

intraprendere la carriera prefettizia. Qui brucia le tappe: nel 1891 è sottoprefetto di Velletri. Dieci anni dopo il re nomina Zanardelli presidente del Consiglio. A questo punto anche Ciuffelli ritorna a Roma e nello stesso anno (1901) viene chiamato al Consiglio di Stato. Tre anni dopo viene eletto per la prima volta alla Camera dei deputati. Tra il 1906 e il 1909 ricopre l'incarico di sottosegretario al Ministero della pubblica istruzione, per raggiungere nel 1910 l'apice della sua carriere come ministro delle Poste[52].

Non mancano però anche funzionari senza diploma universitario che hanno fatto carriera solo all'interno dell'amministrazione[53]. In questa generazione non si trovano più aristocratici e borghesi benestanti istruiti in casa sotto la guida di precettori.

Cresce la percentuale di giuristi, su 164 funzionari 120 hanno studiato giurisprudenza, dunque quasi i tre quarti (73,2%). Il quinto restante possedeva una

---

[52] Il successore di Ciuffelli al Ministero della pubblica istruzione fu Alfonso Lucifero, marchese di Arigliano (1853-1925). Anche questi non aveva frequentato l'Università, ma intrapreso all'inizio la carriera militare prima di entrare in politica come "amico" di Francesco Crispi. MALATESTA, *Ministri, deputati e senatori…* cit., II, p. 118.

[53] È questo il caso di Giuseppe Chiarini (1833-1908), anche lui proveniente da una modesta famiglia toscana. Passò dall'amministrazione granducale a quella italiana, dove prestò servizio al Ministero della pubblica istruzione per salire poi fino al massimo rango. Nel corso della sua carriera divenne amico di Carducci, che si batté sempre per Chiarini, giocando un ruolo rilevante. Cfr. la lettera di raccomandazione di Carducci nel fascicolo personale: ACS, *Ministero della Pubblica Istruzione, Personale 1860-80,* b. 430. Anche Carducci era massone e dunque per tale via personalmente noto alla maggior parte dei ministri della Pubblica istruzione, perlopiù liberali di sinistra. Cfr. FERDINANDO CORDOVA, *Massoneria e politica in Italia. 1892-1908*, Roma-Bari 1985, p. 322. Anche il massone Giovanni Ferrando (n. 1838) riuscì a diventare senza titolo accademico capodivisione del Ministero della pubblica istruzione. La sua carriera fu favorita dall'appoggio del senatore Francesco Brioschi (1824-1897): nel 1861-63 segretario generale di questo Ministero, fu nel 1870-71 presidente del Consiglio superiore della pubblica istruzione, di cui Ferrando fu segretario personale. Sulla sua carriera cfr. ACS, *Ministero della Pubblica Istruzione, Personale 1860-80*, b. 688; con il numero 9898 risulta iscritto nell'elenco dei massoni italiani, come membro della "Propaganda massonica", dunque la stessa loggia di Zanardelli, cfr. Archivio Storico del Grande Oriente d'Italia, Palazzo Giustiniani, Roma. Su Brioschi cfr. MALATESTA, *Ministri, deputati e senatori…* cit., I, p. 155. Alessandro D'Oria (1851-1925), dal 1902 direttore della Divisione delle carceri presso il Ministero dell'interno, fece carriera senza titolo universitario. Era entrato già a 19 anni nell'amministrazione carceraria. Nel 1889 lavorò come collaboratore di Zanardelli alla redazione del codice penale, dirigendo nel contempo la celebre casa correzionale romana Regina Coeli, cfr. TOSATTI, *Il Ministero dell'interno…* cit., p. 90; CORRADO ZOLI, *Cenni biografici dei componenti del Consiglio di Stato…* cit., III, Roma 1932, p. 123; *Enciclopedia Italiana Treccani*, XIII, Roma 1950, p. 166; *Guida Monaci,* 1889, p. 519; *ibid.,* 1891, pp. 510, 566, 598; *Calendario del Regno*, 1897, p. 142; *ibid.,* 1908, p. 154.

laurea in filosofia, medicina o matematica. All'interno dei ministeri si affermano i "tecnici": nel dicastero della Giustizia si trovano, a differenza di quanto avviene prima del 1890, solo laureati in giurisprudenza; nel Ministero dell'interno la percentuale dei non giuristi e dei non medici (in servizio presso la Direzione generale della sanità) si abbassa dal 27,9 al 11,5%.

In Prussia continua il monopolio dei giuristi. 49 dei 52 alti funzionari hanno sostenuto il primo e secondo esame di Stato in diritto e scienze politiche. Due si sono invece laureati in un'altra disciplina.

A capo della Direzione generale della sanità, spostata nel 1911 dal Ministero della pubblica istruzione a quello dell'Interno[54], troviamo un medico. Il prof. Martin Kirchner (1854-1925) è figlio di un parroco di Spandau. Fa prima carriera come medico militare e sale fino al grado di maggiore medico "al seguito". Dal 1894 insegna come docente privato presso il Politecnico di Hannover. Nel 1898 viene chiamato come consigliere referente (Vortragender Rat) per i problemi sanitari al Ministero della pubblica istruzione di Berlino, dopo aver acquisito fama grazie ai suoi studi sulla sanità militare, sulla tubercolosi e sulla miopia[55].

Non è un giurista neppure il direttore generale della scuola secondaria del Ministero della pubblica istruzione. Reinhold Köpke (1839-1915), figlio del direttore dell'Accademia di Brandeburgo e canonico capitolare, cugino del cancelliere Caprivi, ha studiato a Bonn e a Berlino filologia classica[56]. Nel 1862 entra nell'amministrazione scolastica. Dopo aver partecipato alla guerra contro la Francia, diventa direttore scolastico a Küstrin e a Landsberg e nel 1883 consigliere scolastico provinciale a Schleswig. Infine Zedlitzsch-Trützschler, appena nominato ministro della Pubblica istruzione, lo chiama nel 1891 al Ministero. Anche Köpke si è messo in luce per tempo con pubblicazioni scientifiche[57].

---

[54] Supremo decreto reale del 13 marzo 1911, cfr. LÜDICKE, *Die Preussischen Kultusminister…* cit., p. 2.

[55] *Wer ist's?,* 1911, p. 724; GStA Dahlem, Rep. 90, *Staatsministerium,* tit. 899, n. 3699/19 (congedo dal servizio 1° luglio 1919), tit. 906, n. 1385/98 (nomina a consigliere sanitario e referente [Geheimer Medizinalrat und Vortragender Rat]); n. 2052/01 (alto consigliere segreto [Geheimer Obermedizinalrat]); cfr. «Neue Preußische (Kreuz)Zeitung» del 21 settembre 1911 (passaggio al Ministero dell'interno).

[56] Sulla carriera di Köpke cfr. *Wer ist's?,* 1914, p. 877; LÜDICKE, *Die Preussischen Kultusminister…* cit., p. 94; Caprivi era figlio della zia di Köpke, Emilie Köpke (1803-1871), a sua volta figlia di Gustav Köpke (1773-1837), professore di teologia e direttore del ginnasio "zum Grauen Kloster", maestro di Bismarck, fratello del padre di Reinhold, Ernst, cfr. DBI, III, pp. 134 sg.

[57] Tra le altre spiccano le sue *Lateinische Werke* (più edizioni 1861, 1867, 1868) e *Zu Goethes Iphigenie* (1870).

I casi menzionati dimostrano una certa differenziazione e specializzazione all'interno dell'amministrazione centrale prussiana.

Il terzo funzionario non giurista non ha – caso unico – alcun diploma universitario. Si tratta del ministro della Pubblica istruzione conte Robert von Zedlitzsch-Trützschler (1837-1914) che, iniziata la carriera come ufficiale, ha svolto prima attività politica nell'influente Lega degli agrari della Slesia e nel 1881 è stato nominato presidente di distretto (Regierungspräsident) «in via straordinaria» senza «avere la regolare formazione considerata di norma necessaria per rivestire alte cariche nell'amministrazione dello Stato»[58].

Si riscontrano dunque anche in Prussia, seppur come eccezioni, nomine puramente politiche ad alti incarichi nell'amministrazione. Ciò diventa però più raro nell'epoca successiva a Bismarck che non faceva mistero del suo distacco dalla classe burocratica[59]. Si desume con particolare chiarezza la formalizzazione delle carriere dalla crescita del numero degli alti funzionari laureati, specie nei Ministeri dell'interno e della giustizia[60]. Si tratta senza eccezione di funzionari provenienti da famiglie borghesi: si rivela qui come il capitale culturale istituzionalizzato acquisti valore e possa bilanciare o almeno integrare un carente capitale sociale.

La già osservata specializzazione e formalizzazione scoraggia profondamente anche il giovane Sombart. La carriera di un funzionario gli appare proprio per questo meno attraente:

«Annullando se stesso, deve ingoiare per tutta la vita carte su carte per ottenere alla

---

[58] Così il ministro dell'Interno von Puttkamer nella seduta ministeriale del 29 agosto 1881, in occasione della quale ha espresso «l'idea che in particolari circostanze può apparire utile per superiori esigenze reclutare in via straordinaria uomini di valore da impiegare al servizio nello Stato», cfr. GStA Best. Merseburg, Rep. 77, *Personalakte*, n. 3126: Zedlitzsch-Trützschler (1881-1914).

[59] BLEEK, *Juristenmonopol*... cit., p. 173.

[60] Prima del 1888 al Ministero dell'interno c'è un unico alto funzionario con il titolo di "Dr. Jur.", il sottosegretario von Schlieckmann. All'epoca postbismarckiana sono diventati quattro (Drews, Freund, Meister, Peters), a cui si aggiunge il già menzionato funzionario sanitario Kirchner. Nel Ministero della giustizia prima del 1888 ci sono solo tre funzionari con titolo accademico (Droop, von Friedberg, von Schelling), in seguito otto (von Beseler, Bourwieg, Frenken, Küntzel, Lisco, Lucas, Mügel, Spahn). Soltanto nel Ministero della pubblica istruzione si riscontra all'epoca di Bismarck un maggior numero di funzionari con titolo universitario, per l'esattezza dodici rispetto agli undici del secondo periodo. Di questi ultimi, tre sono dottori in teologia.

fine una briciola di potere politico come direttore generale o anche in alcuni casi come ministro»[61].

È significativo come anche da queste formulazioni critiche trapeli una traccia dell'immagine ideale del funzionario prussiano "pronto all'abnegazione" e "al sacrificio della propria vita". È auspicabile che i futuri alti funzionari prussiani qui analizzati fossero meno frustrati del loro collega. In fondo ambivano tutti, ad eccezione di Zedlitzsch-Trützschler, a una elevata carriera burocratica. Ma anche qui si registrano novità[62]. Nel 1868 l'apprendistato degli aspiranti alla carriera burocratica venne ristretto ai soli tribunali, escludendo i posti di referendario. Dopo lunghi dibattiti parlamentari entrò in vigore una nuova legge "relativa ai requisiti necessari per la carriera burocratica" (11 marzo 1879). Si rafforzò l'indirizzo giuridico che prevedeva solo due "grandi esami", il primo e il secondo esame di Stato, ed eliminando il "piccolo esame" per uditore giudiziario. Ciò abbreviò il lasso di tempo tra il primo e il secondo esame. Se gli alti funzionari prussiani dell'età bismarckiana restavano per oltre sei anni uditori e referendari, adesso trascorrevano in quella carica un periodo di poco superiore ai quattro. Ma questo non ha impedito che nel complesso finissero per allungarsi i tempi degli aspiranti alla carriera burocratica. I funzionari qui esaminati hanno dovuto aspettare in media 12,6 anni tra l'esame di referendario e il primo posto fisso come consigliere (età media 34,7), mentre prima del 1890 il periodo di tempo era di 11,3 anni (età media come consigliere: 32,9). Anche questo fattore indica come le strutture istituzionali si fossero consolidate, restringendo dunque in generale le possibilità di carriera[63]. Anche la forte crescita del reclutamento degli alti burocrati all'interno delle proprie fila va vista in questo contesto.

Come in passato, in Italia molti dei futuri funzionari statali hanno esercitato una professione, la cui natura si è però fortemente modificata rispetto all'età del Risorgimento. La tab. 6 dimostra come crescano le professioni pubbliche, che in precedenza costituivano solo un terzo del numero complessivo, scelte con la stessa frequenza delle professioni libere. Interessante è anche lo spostamento all'interno del gruppo delle professioni pubbliche. Crescono molto i

---

[61] Cit. da LENGER, *Werner Sombart…* cit., p. 70.

[62] Cfr. BLEEK, *Juristenmonopol…* cit., pp. 170 sgg.

[63] Una parte di loro ha di certo risentito della crisi di eccedenza del personale statale subentrata negli anni Ottanta dell'Ottocento. Cfr. HELMUT TITZE, *Die zyklische Überproduktion von Akademikern im 19. und 20. Jahrhundert*, in GG, 10 (1984), pp. 92-121, qui p. 103. Ma questo non può valere per tutti, dato che una generazione si compone di persone distribuite su un vasto arco di tempo.

funzionari amministrativi e i professori universitari, mentre diminuisce il numero dei magistrati.

Tab. 6: Professioni dell'élite italiana (1890-1918/22)

Gruppi professionali	Numero	Percentuale
Funzionari	47	28,5
Magistrati	9	5,4
Ufficiali	2	1,2
Professori universitari	18	10,9
Insegnanti liceali[64]	6	3,6
Professioni pubbliche nel complesso	*82*	*49,7*
Grandi proprietari	3	1,8
Commerciati/imprenditori	2	1,2
Professioni economiche nel complesso	*5*	*3*
Avvocati/notai	46	27,8
Ingegneri	1	0,6
Medici	5	3
Giornalisti/letterati	26	15,7
Libere professioni nel complesso	*78*	*47,3*
Totale	165	100

Ciò dipende in primo luogo dal consolidamento della burocrazia nazionale, un argomento di cui si parlerà in seguito più dettagliatamente (cfr. III.2.b). Anche l'indistinta categoria dei "letterati e giornalisti" ha subíto un cambiamento. A differenza del periodo anteriore al 1890 questo gruppo comprende ora piuttosto giornalisti con impiego stabile e prevalente. Anche in questa mestiere lo Stato nazionale, creato nel 1860, ha portato a una spinta verso la professionalizzazione del settore: innanzi tutto perché la libertà di stampa (limitata), introdotta solo in Piemonte dopo il 1848, è stata estesa a tutta l'Italia, creando in qualche modo una certezza del diritto[65]. Inoltre, a partire dagli anni Settanta dell'Ottocento, i giornalisti professionisti vanno sempre più soppiantando gli avvocati, i magistrati e i letterati che in età risorgimentale avevano svolto un ruolo predominante nel settore della stampa[66]. Come nel caso

[64] Dalla legge Casati del 1860 tutti i licei erano sottoposti alla vigilanza dello Stato. Gli insegnanti erano nominati a livello centrale dal Ministero della pubblica istruzione e inseriti, come il restante personale, nei ruoli del Ministero.

[65] VALERIO CASTRONOVO, *Stampa e opinione pubblica…* cit., pp. 5 sgg.

[66] *Ibid.,* pp. 62-68.

degli "avvocati-politici", anche per i pubblicisti qui esaminati si tratta di "giornalisti-politici", cioè di persone la cui vita professionale è strettamente connessa alle loro funzioni pubbliche.

Se si confronta tab. 6 con tab. 4, emerge come l'élite italiana, al contrario di quella prussiana, tenda a una carriera fuori dalle tradizioni familiari. Questa tendenza si può in parte spiegare con la realtà storica del paese: da un lato la crescente concentrazione e capitalizzazione dei grandi possedimenti fondiari[67], dall'altro la trasformazione della generazione politica attiva durante il Risorgimento da élite di opposizione, lontana dalle istituzioni, a ceto dirigente pilastro dello Stato.

In Prussia, dove la maggiore tendenza a un'autoriproduzione della classe burocratica e la minore incidenza delle regioni di origine determinano un netto restringimento della platea degli aspiranti, risultano ovviamente minori le vie di accesso al servizio statale. Si rafforza la prevalenza di famiglie già impiegate nello Stato con un parallelo allungamento dei tempi di formazione e attesa.

Ma anche in Italia il mito dei fondatori dello Stato nazionale grava pesantemente sulle generazioni successive e ne smorza gli interessi politici. In questo contesto si colloca anche il romanzo *I vecchi e i giovani* di Luigi Pirandello, pubblicato per la prima volta nel 1909, appena due anni dopo l'articolo già menzionato di Werner Sombart.

In questo romanzo, che si svolge negli anni 1893-94, Pirandello descrive il tramonto dei vecchi ideali patriottici, culminato nello scandalo della Banca Romana che investì una intera classe dirigente, in particolare Francesco Crispi, il rivoluzionario del 1848 e del 1859 e l'uomo di Stato e di governo degli anni Ottanta. «Due generazioni, due ideali, due mondi vi si affrontano, dando luogo a particolari conflitti, a singole azioni, or tragiche or comiche», come ha scritto in seguito Pirandello[68]. I "giovani", incarnati dal colto aristocratico Lando Laurentano, disprezzano la politica: «Che fare, adesso? Per chi vuole, sì, è sempre tempo di far bene. Ma un bene modesto, umile, paziente. Lando Laurentano sentiva che non era per lui. Gli avevano offerto, nelle ultime elezioni generali, la candidatura in uno dei collegi di Palermo: né preghiere, né pressioni, né richiami alla disciplina del partito erano valsi a farlo rece-

---

[67] ROMANELLI, *Italia liberale*… cit., pp. 246 sgg.

[68] Cit. dall'introduzione di LUIGI PIRANDELLO, *I vecchi e i giovani,* a cura di ANNA NOZZOLI, Milano 1992, p. XVII.

dere dal rifiuto. Lui, a Montecitorio, in quel momento? Meglio affogarsi in una fogna!»[69]

A questo mutato atteggiamento hanno contribuito anche la crescente professionalizzazione, come risulta evidente nel caso dei giornalisti-politici, e l'accademizzazione e formalizzazione del *curriculum* degli studi dell'élite postrisorgimentale. Il "personale tecnico" soppianta i "patrioti" o, come si esprime Benedetto Croce, all'"età della poesia" succede quella della "prosa".

b) Reclutamento: ingresso nel servizio statale o elezione in parlamento

Come dimostra la tab. 6, la percentuale dei funzionari di carriera in Italia aumenta di oltre un quarto. Insieme con i magistrati, i professori universitari e gli insegnanti liceali, le cui carriere sono regolate in modo puramente burocratico, perlopiù secondo il principio di anzianità, il gruppo legato allo Stato rappresenta esattamente la metà dell'élite, essendo l'altra parte composta principalmente da parlamentari puri.

Il gruppo di persone con carriere "miste" regredisce significativamente, il fenomeno dell'"identità" tra la politica e i vertici dell'amministrazione scompare gradualmente[70]. Ciò dipende soprattutto da due ragioni: dopo la fondazione dello Stato nazionale nel 1860, cresce considerevolmente l'apparato statale che si ritaglia spazi sempre più ampi nella vita quotidiana. Le strutture degli organi istituzionali si consolidano, aumenta la routine, si moltiplicano i regolamenti, le leggi, il personale, in breve si delinea un'autonoma amministrazione statale. Al contempo nasce in Italia una classe politica semiprofessionale, costituita da parlamentari di professione che, se non vivono della loro attività politica, svolgono però una professione strettamente connessa alla loro carriera pubblica: si tratta in particolare di avvocati e giornalisti che, inseriti in una rete clientelare, fungono da intermediari tra gli interessi locali e il governo, a cui sono vicini. I loro sforzi sono diretti a una costante rielezione. Non è davvero un caso che tra il 1892 e il 1913 il 28% dei deputati italiani mantengono il loro mandato parlamentare per più di cinque legislature[71].

---

[69] *Ibid.,* p. 310.

[70] CASSESE, *Questione…* cit., p.14; MELIS, *La cultura…* cit., pp. 341 sgg.

[71] FARNETI, *Sistema politico…* cit., p. 197, tab. 8. Il dato è confermato in FRANCO ANDREUCCI, *Social Cleavages and the Political System in Late 19th Century Italy*, in HEINRICH BEST - HELMUT THOME (Hgg.), *Neue Methoden der Analyse historischer Daten*, St.Katharinen 1991, pp. 305-313 (HSF 23).

Al contrario dell'élite risorgimentale, si tratta di una classe che sale ai vertici dello Stato in un periodo di relativa stabilità. Ne consegue un allungamento delle carriere, come dimostra anche l'innalzamento dell'età media (34,7 anni) della nomina a consigliere, il gradino iniziale della carriera burocratica. Un dato che vale pure per la prima elezione dei parlamentari (cfr. III.2.b).

I 101 deputati dell'élite giolittiana arrivano per la prima volta alla Camera in media all'età di 38,4 anni. Rispetto all'élite del periodo anteriore al 1890, si registra una leggera diminuzione dell'età media di circa due anni, ma va sottolineato che quel dato riflette il 1860, l'anno in cui si è tenuta la prima elezione nazionale, e non può perciò essere preso come termine di riferimento. Sul generale allungamento delle carriere dei parlamentari si parlerà comunque più avanti (III.2.c), mentre ci soffermeremo adesso sui meccanismi di reclutamento.

Parlando della prima generazione si è sottolineato come la selezione dei parlamentari avvenisse a livello decentrato e fosse strettamente legata al luogo di provenienza. Ciò vale anche dopo il 1890, anzi in misura ancora maggiore: non a caso il primo collegio elettorale di 73 candidati è nella rispettiva provincia d'origine. Gli 85 casi complessivi equivalgono a una percentuale dell'85,9 %. Nella generazione precedente tale cifra, condizionata dai numerosi esuli e dall'opera di costruzione nazionale svolta dai settentrionali nel Meridione, arriva a una quota leggermente inferiore, al 72,1 %. La selezione dei candidati nazionali da parte delle élites locali aumenta nello Stato nazionale ormai consolidato, finisce anzi in un certo senso per istituzionalizzarsi. Una strada molto frequente per arrivare in parlamento passava attraverso i consigli comunali e provinciali[72]. Questi organi, creati con le leggi provinciali e comunali del 1859 e del 1865, le cosiddette leggi Rattazzi, venivano scelti su una base censuaria meno rigorosa rispetto a quella che vigeva per il parlamento nazionale. Prima del 1945 essi non sono però mai arrivati allo *status* di organi amministrativi del tutto autonomi, dato che le loro competenze sono state sempre limitate e i mezzi finanziari a disposizione inesistenti o scarsissimi (cfr. cap. I.2.b). Per la classe politica italiana queste assemblee hanno costituito però un importante trampolino di lancio. Quasi i due quinti, 37 dei 95 futuri parlamentari, hanno fatto parte, prima del loro ingresso in parlamento, dei consigli comunali o provinciali del loro luogo d'origine. Qui hanno avuto modo di mettersi in luce, di costituirsi un capitale politico e di ritagliarsi una base locale per la loro futura carriera a livello nazionale. Nella maggioranza dei casi si tratta di tipici rappresentanti del ceto parla-

---

[72] Massimo Severo Giannini, *Autonomie comunali e controlli statali*, in Isabella Zanni Rosiello (a cura di), *Gli apparati statali dall'Unità al fascismo*, Bologna 1989², pp. 109-128.

mentare, di cui ben 30 sono avvocati-politici. Neppure l'adesione a questo o a quel partito ha una rilevanza fondamentale. Specie dalla fine dell'Ottocento, possono raggiungere tale risultato anche i radicali (democratici) e i socialisti, purché disposti a farsi inglobare nel sistema liberale di Giolitti.

Tra questi c'è ad esempio Agostino Berenini (1858-1939), avvocato e professore universitario di Parma. Per molti anni è stato membro del partito radicale, poi di quello socialista riformista e ha rivestito nella sua città d'origine numerosi uffici pubblici. Dal 1892 al 1921 ha seduto alla Camera dei deputati, raggiungendo sotto la presidenza del liberale Orlando la carica di ministro della Pubblica istruzione, in un'epoca in cui la piccola ala dei socialisti riformisti era già stata integrata nel sistema liberale[73].

Un altro esempio è costituito dall'avvocato Agostino Lo Piano (1871-1927) di Caltanissetta. Come socialista riformista ha organizzato il sindacato dei zolfatari siciliani ed è stato membro del consiglio comunale e provinciale di Caltanissetta. Nel 1913 fu eletto per la prima volta alla Camera, dove restò ininterrottamente fino al 1924. Facta, l'ultimo presidente del Consiglio liberale, lo nominò sottosegretario alla Pubblica istruzione[74].

Non è un caso che i primi socialisti inglobati nell'élite statale dell'Italia liberale abbiano rivestito cariche nel Ministero della pubblica istruzione, politicamente poco rilevante. La trasformazione dell'opposizione è stato un processo laborioso. Ma complesse sono state anche le carriere delle reclute liberali. Il contemporaneo Pietro Gerbore ha descritto, con toni un po' enfatici, ma con molta pregnanza, il sistema di reclutamento giolittiano:

«Su molti l'ordine giolittiano pesava come una camicia di Nesso. Severi esami di concorso sbarravano le carriere amministrative più importanti e le promozioni a scelta non si conseguivano che attraverso ancor più duri esami di merito distinto. Anche in politica si ascendeva attraverso una lenta trafila. In ciascuna provincia, il prefetto, esperto e vigile, sorvegliava i giovani, adocchiava i più svegli e fidati, li segnalava al presidente [Giolitti], che, senz'averne l'aria, ne seguiva i passi nell'ambito dei consigli comunali e provinciali, del foro e delle università. Quindi al migliore, a un Falcioni[75] o [...] a un

---

[73] MALATESTA, *Ministri, deputati e senatori...* cit., I, p. 99.

[74] FRANCESCO BARTOLOTTA, *I deputati al Parlamento dal 1848 al 1970*, II, Roma 1971, p. 240; MISSORI, *Governi...* cit., pp. 120, 128, 130, 577.

[75] Alfredo Falcioni (1868-1936), (laurea in giurisprudenza nel 1890), originario di Domodossola, avvocato, consigliere comunale e provinciale, deputato, può essere considerato uno dei "fedelissimi" di Giolitti; nel 1911-14 fu sottosegretario al Ministero dell'interno, nel 1920 ministro

De Nicola[76], veniva offerta la candidatura in un collegio sicuro, e ogni legislatura, come si addice a un ordinato sistema parlamentare, portava a Montecitorio un manipolo di brillanti reclute»[77].

Diversamente che per i politici del Risorgimento non contava tanto l'autentica fede liberale, ma piuttosto l'essere cresciuto all'interno del sistema liberale, cioè la vera e propria socializzazione. Di fronte alle ridotte possibilità di carriera, assumeva primaria importanza nel reclutamento più che il capitale politico (base di potere locale) quello sociale (le amicizie politiche), mentre parallelamente acquistava un ruolo sempre più significativo il capitale culturale.

In Prussia si riduce leggermente la percentuale di funzionari che hanno svolto il loro periodo di apprendistato presso il luogo di nascita, anche se continua pur sempre a riguardare oltre la metà della futura élite, 27 persone su 47. Come nel passato, i figli degli alti funzionari continuano a ereditare i posti dei padri o vanno a ricoprire cariche nelle località vicine al luogo d'origine grazie ai buoni uffici di parenti[78]. I presidenti di distretto (Regierungspräsidenten) conservano la competenza per il reclutamento dei referendari, mentre i consiglieri circondariali (Landräte), con il loro saldo radicamento locale, provvedono all'addestramento dei prescelti. La legge del 1879 non introduce alcuna modifica, nonostante i tentativi compiuti dai liberali al Landtag di sottrarre ai funzionari locali e distrettuali di tendenza conservatrice il controllo del corpo burocratico[79].

---

della Giustizia, cfr. BARTOLOTTA, *I deputati…* cit., p. 172; MALATESTA, *Ministri, deputati e senatori…* cit., I, p. 395; *Almanacco Italiano,* 1921, p. 501 («uno dei più fedeli di Giolitti»); TORTORETO, *I parlamentari italiani…* cit., p. 147.

[76] Enrico De Nicola (1877-1959), nativo di Napoli, avvocato, giornalista, dal 1909 deputato, nel 1913 sottosegretario al Ministero delle colonie, nel 1919 al Tesoro, nel 1920-23 presidente della Camera dei deputati, cfr. *Almanacco Italiano,* 1921, p. 499. Caduto il fascismo, fu il primo presidente della Repubblica italiana.

[77] PIETRO GERBORE, *Commendatori e deputati,* Milano 1954, p. 337.

[78] Theobald von Bethmann-Hollweg è succeduto a suo padre come Landrat del suo circondario natio Hohenfinow (NDB, 2, p. 188), Ernst von Köller subentrò a suo fratello nella stessa funzione (Landrat di Cammin), cfr. GStA Merseburg, Rep. 77, *Ministerium des Inneren, Personalakte* n. 1473; KOSCH, II, p. 681. I padri di Friedrich Meister, von Kitzing e Karl Löwenberg erano alti magistrati presso le Corti di Stettino, Lauenburg e Berlino, dove i loro figli prestarono servizio come uditori giudiziari. Cfr. per Meister (il padre consigliere di corte d'appello [Oberlandesgerichtsrat] a Stettino, il figlio uditore giudiziario) *Wer ist's?,* 1935, p. 1052; «Wolff's Telegraphisches Büro» del 4 marzo 1924); per von Kitzing (il padre presidente della corte di appello di Cöslin, il figlio giudice circondariale) *Handbuch für den königlich Preussischen Hof u. Staat*, 1876, p. 443 ; per Löwenberg (il padre consigliere segreto dell'Alto tribunale [Geheimer Ober Tribunalrat] di Berlino, il figlio procuratore) LÜDICKE, *Die Preussischen Kultusminister…* cit., p. 30.

[79] Cfr. BLEEK, *Juristenmonopol…* cit., pp. 174 sgg.

Quanto continui a essere rigorosa la selezione sociale degli aspiranti ai vertici dell'amministrazione lo dimostra anche l'esempio del futuro sottosegretario al Ministero della pubblica istruzione, Philipp Schwartzkopff.

Dopo aver studiato giurisprudenza e scienze politiche alle università di Lipsia e Berlino, chiese il 25 aprile 1879 di essere ammesso al primo esame presso la Corte suprema di Berlino. Il presidente della Corte ebbe da ridire sulla completezza dei documenti presentati: «Il curriculum va integrato con più precise informazioni sulla situazione personale e familiare; in particolare va indicato dove risieda il padre come proprietario di beni feudali, come si chiami la madre, se i genitori siano ancora in vita, di quale religione o confessione sia il candidato»[80]. Dopo aver integrato tali dati Schwartzkopff poté sostenere nel giugno dello stesso anno l'esame scritto e orale. Lo superò con "buono" e chiese "umilmente" allo "stimatissimo presidente" della Corte di poter prestare giuramento e di compiere il periodo di apprendistato presso un tribunale del Magdeburgo, dato che, come lui stesso afferma, sono «qui tutti i miei rapporti familiari e tutti gli altri miei contatti». Solo dopo che il padre si impegnò a «mantenere il figlio durante il periodo come referendario», Schwartzkopff venne nominato il 18 settembre 1879 a tale carica e assegnato, come aveva auspicato, alla pretura di Neustadt-Magdeburg.

Le somiglianze riscontrabili nel reclutamento degli alti funzionari prussiani e dei parlamentari italiani – un sistema di selezione decentrato, sotto il controllo dei notabili locali legati ai governi di volta in volta in carica – continua a mantenersi anche dopo il 1890. Ma come stanno le cose con il gruppo sempre più numeroso dei burocrati puri dell'epoca giolittiana? Ecco un esempio:

Giuseppe Pellecchia, nato a Bari nel 1850, figlio del grande proprietario terriero Nicola Pellecchia, studiò tra il 1868 e il 1870 giurisprudenza all'Università di Napoli e si laureò nel 1872. Come il fratello e la maggioranza dei figli della borghesia meridionale ottenne per pubblico concorso un posto nell'amministrazione statale. Aveva in precedenza svolto attività pratica come "procuratore speriente" alla Corte d'appello di Napoli. Dopo aver superato il concorso divenne sottosegretario al Ministero della giustizia a Roma. Ma la carica di sottosegretario non rientrava fra i gradi alti della carriera che egli poté raggiungere solo

---

[80] Per questa e le citazioni successive cfr. GStA, Rep.77, *Innenministerium, Personalakten,* n. 2569, lettera del 26 aprile 1879.

dopo diversi anni di lavoro sul campo e il superamento di un altro concorso per il posto di segretario. Ad abbreviare questo *iter* non servì neppure una lettera di raccomandazione del ministro delle Finanze Agostino Depretis. Il 19 febbraio 1876 Mancini, ministro della Giustizia, scriveva al collega Depretis:

> «Il sottosegretario Giuseppe Pellecchia che Eccellenza Vostra mi raccomanda per un avanzamento nella carriera attuale, o per il passaggio agli uffici del contenzioso finanziario, è un giovine di qualche ingegno, ma per progredire ha bisogno di studiare e di applicarsi seriamente agli affari. Non ha che tre anni di servizio [...] Del resto l'avvocato Pellecchia può presentarsi agli esami di concorso ai posti di Segretario che avranno luogo tra breve in questo Ministero [...]»[81]

Probabilmente era stato il fratello di Giuseppe Pellecchia, in servizio presso il Ministero delle finanze, a indurre il ministro a scrivere la lettera di raccomandazione. I fratelli erano stati coinvolti in un processo per frode che, pur conclusosi con la loro assoluzione, aveva rivelato la precaria situazione finanziaria della famiglia. Per questa ragione era importante una rapida promozione e uno stipendio più alto.

Come già in precedenza, le barriere sociali poste all'accesso agli alti gradi dell'amministrazione erano maggiori in Prussia che in Italia. Lo sottolineano anche ricerche recenti[82]. Come abbiamo visto, in Prussia si chiedeva agli aspiranti di dimostrare di disporre di una fonte di reddito sicura. Il servizio nell'amministrazione prussiana era più esclusivo anche per la prassi di non stipendiare i lunghi anni passati come referendario. In Italia questa consuetudine trovò applicazione anche sotto il governo della Destra, ma mai in modo così rigoroso come in Prussia e non tanto per ragioni elitario-strategiche quanto per motivi di politica finanziaria. Pertanto nel 1871 il volontariato degli aspiranti italiani alla carriera burocratica venne limitato a un anno, venendo incontro a quanti non godevano di condizioni agiate[83].

---

[81] ACS, *Ministero di Grazia e Giustizia, Magistrati* (I versamento), b. 311, fasc. 39.759.

[82] Nico Randeraad ha constatato come tra gli alti funzionari del Ministero dell'interno fossero pochi quelli provenienti da famiglie agiate. Solo il periodo di volontariato non retribuito poteva fungere da "filtro" sociale, cfr. RANDERAAD, *Gli alti funzionari...* cit., pp. 216 sgg.; lo stesso vale per il personale di alto grado del Ministero della pubblica istruzione: ROMANO UGOLINI, *Per una storia...* cit., p. 80 sg. Indagini analoghe sulla Germania e la Prussia attestano invece una forte selezione sociale, cfr. HENNING, *Die deutsche Beamtenschaft...* cit., pp. 52 sgg.

[83] RANDERAAD, *Gli alti funzionari...* cit., p. 217; interessante anche la critica di un contemporaneo sulla prassi tedesca: CARBONI, *Lo stato giuridico...* cit., p. 190.

Tre anni dopo il vano tentativo di essere promosso grazie alla lettera di raccomandazione del ministro, Giuseppe Pellecchia riesce a entrare negli alti gradi del Ministero della giustizia: nel gennaio 1879, sei anni dopo il primo concorso, Pellecchia affronta l'esame per il posto da segretario. Anche in Italia era alta la difficoltà delle prove: ben nove le materie, soprattutto di contenuto storico-giuridico e di diritto, su cui si veniva interrogati con esami sia scritti che orali. Pellecchia supera il concorso e viene nominato segretario di seconda classe. Sette anni dopo arriva già al grado di caposezione. All'età di 36 anni raggiunge dunque un posto equivalente forse al massimo a quello di consigliere referente (Vortragender Rat) con sotto di sé una o due sezioni. Da questa posizione si poteva andare lontano, se si era abili e si avevano buoni contatti politici[84].

c) Carriere nella burocrazia e nel Parlamento

Nei paragrafi precedenti si è illustrato come in Italia dopo il 1890 le carriere parlamentare e burocratica si siano andate più nettamente separando rispetto al periodo precedente, mentre sono diventate meno frequenti le carriere miste. Solo un terzo dei 167 funzionari italiani dell'età giolittiana apparteneva a uno dei tre tipi di carriera. Il numero delle carriere miste burocratico-parlamentari diminuisce dal 42,6 al 31,7 %. Il gruppo maggiore è rappresentato dai burocrati puri con il 34,4 % (in precedenza il 26 %), seguito da parlamentari puri con il 32,9 % (prima il 31,3 %).

Il gruppo misto dei parlamentari con alle spalle esperienza nella pubblica amministrazione era perlopiù costituito dopo il 1890 da professori universitari, cioè dalla parte meno burocratica di chi prestava servizio nello Stato[85]. Il rafforzamento dell'amministrazione dopo il 1890 emerge anche dal fatto che sono entrati in parlamento otto funzionari dei Ministeri dell'interno e della pubblica istruzione. Infine durante la prima guerra mondiale due generali assumono un ruolo nella gestione della politica interna. Diminuisce invece il numero dei magistrati. All'epoca dell'"identità" tra politica e amministrazione essi rappresentavano il "generalista" con formazione giuridica ed esperienza buro-

[84] Pellecchia raggiunse nel 1899, dopo 26 anni di servizio, come direttore generale il massimo grado della gerarchia ministeriale. Due anni dopo, a coronamento della sua ottima carriera, venne chiamato al Consiglio di Stato, il massimo organo consultivo dell'amministrazione italiana.

[85] Rappresentano 37 delle 57 persone componenti tale gruppo. La diminuzione del numero dei magistrati a dieci è stato già sopra menzionato.

cratica, attivo senza difficoltà in entrambi i campi. Si rivela dunque anche in questo gruppo un'accentuazione dell'elemento professionale, una svolta in senso accademico e un peso maggiore del personale tecnico rispetto ai più flessibili generalisti.

Anche in Prussia si abbassa il numero degli alti funzionari che aspirano al tempo stesso a una carriera parlamentare. Solo sette dei 52 alti funzionari sono membri del Reichstag (3), della Camera dei deputati prussiana (1) e di entrambi i parlamenti (3). Ciò equivale al 13,5 % del totale rispetto al 32 % dell'età bismarckiana. Non si tratta però di una diversificazione del sistema politico nei due settori della politica e dell'amministrazione, ma del crescente distacco della burocrazia prussiana dal parlamento.

Anche in Italia le due sfere si separano, ma continua l'intervento dei politici nell'amministrazione, come dimostra l'esempio sopra richiamato di Augusto Ciuffelli. La peculiarità del caso italiano è una modernizzazione dei rapporti clientelari e di patronato ad opera dei liberali democratici, al governo tra Otto e Novecento, gravitanti intorno a Giolitti e Zanardelli. La crescente professionalizzazione e formalizzazione delle carriere dei funzionari e dei politici, osservabile dopo il 1860, e motivo primo della profonda differenza tra la seconda generazione e quella rivoluzionario-governativa del Risorgimento, costringe i liberali al potere a sviluppare nuovi meccanismi di reclutamento. Prima del 1890 a difendere l'unità dello Stato nazionale dagli attacchi delle élites tradizionali e dei ceti proletari provvedeva quell'intreccio di rapporti personali, cementati dal mastice del mito risorgimentale, tra parlamentari alla guida del paese e alti vertici dell'amministrazione. Dopo il 1890 risulta evidente come la coincidenza personale non possa più reggere a causa delle maggiori dimensioni dell'apparato burocratico, della sua crescente differenziazione e specializzazione. Al tempo stesso comincia ad allentarsi il collante culturale dell'élite per l'affievolirsi del mito risorgimentale: attesta tale processo la crescente provincializzazione e localizzazione della classe dirigente. In questa situazione Giolitti concepisce il progetto di dare una spinta al programma riformista liberale, la modernizzazione della società italiana, ricorrendo a "metodi ispirati a un empirismo politico". Cosa intendeva Giolitti con tale espressione?

«Io confesso che la mia è proprio una politica empirica, se per empirismo si intende tener conto dei fatti, in mezzo ai quali dobbiamo fare questa politica interna[86] [...] io ho sempre cercato di mettere alla prova del governo uomini nuovi: l'avevo già fatto

---

[86] Cit. da EMILIO GENTILE, *L'Italia giolittiana*, Bologna 1990², p. 46.

nel mio primo ministero e lo feci in tutti i miei ministeri susseguenti: ubbidendo in ciò al criterio di allargare il più possibile il personale politico atto alla pratica degli affari e sperimentato nella realtà delle cose. Gli uomini che si danno alla carriera politica entrano nel parlamento con un certo bagaglio di idee e di dottrine, frutto dei loro studi, e con l'attitudine e la capacità di discussione critica e polemica; quello che generalmente manca loro, a parte le attitudini naturali, è la pratica del trattamento di questioni concrete»[87].

Per attuare la sua politica "empirica" di riforme limitate, conservando al tempo stesso la monarchia e l'ordine sociale, Giolitti cerca dunque di legare a sé il gruppo più variegato possibile di parlamentari disposti ad assumersi responsabilità di governo, cioè a diventare funzionari statali. L'elemento fondamentale resta il vincolo personale che lega ogni membro di questo metapartito al *leader* dello schieramento[88]. Questo criterio vale anche per la scelta dei massimi vertici dell'amministrazione. La crescente segmentazione del sistema politico è affrontata dai riformisti liberali con lo strumento, in effetti premoderno, dell'"amicizia", cioè del rapporto clientelare e di patronato che vincola fra loro attori che si allontanano gli uni dagli altri per la differenziazione dei rispettivi ruoli[89]. Il legame personale tra politica e amministrazione, che correva in precedenza in senso orizzontale, si trasforma così in un rapporto verticale[90].

Occorre inoltre tener conto, nella selezione del personale dirigente, della forte frammentazione regionale e locale del quadro politico italiano. L'esempio del magistrato meridionale Roberto Talamo (1855-1918) mette in evidenza come funzionasse il sistema neotrasformista di Giolitti per il reclutamento della nuova classe politica: la rete di relazioni interpersonali fa parte integrante delle modalità in cui si attua una carriera ormai formalizzata.

Roberto Talamo, nato nel 1854 ad Avellino, era figlio del consigliere di Corte

---

[87] *Ibid.,* p. 45.

[88] *Ibid.*, p. 48.

[89] LUIGI GRAZIANO, *Clientelismo e sistema politico. Il caso dell'Italia*, Milano 1980; in generale: SAMUEL M. EISENSTADT - LUIS RONINGER, *Kulturelle u. strukturelle Kontinuität in Entwicklungs- u. Wandlungssituationen: Persistenz u. Veränderung von Patronagebeziehungen*, in ROBERT HETTLAGE (Hg.)*, Die posttraditionale Welt der Bauern*, Frankfurt/M. - New York 1989, pp. 41-65.

[90] È quanto anche affermano SABINO CASSESE - GUIDO MELIS, *Lo sviluppo dell'amministrazione italiana, 1880-1920*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1990, p. 348.

di cassazione Giuseppe Talamo e nipote del marchese Atenolfi di Castelnuovo, vicesindaco di Napoli nonché deputato e senatore. Dopo aver studiato diritto, iniziò la stessa carriera del padre in magistratura[91]. Trovò un "ardente" sostenitore in Giovanni Della Rocca (1838-1903), celebre avvocato e che ricopriva all'epoca la carica di segretario generale del Ministero dell'interno, anche lui figlio di un magistrato napoletano e dunque appartenente allo stesso ambiente sociale[92]. Dopo alcuni anni trascorsi a Napoli, Firenze e Chiavari come sostituto procuratore, venne portato da Zanardelli nel 1887 al Ministero della giustizia in qualità di segretario personale (come era già stato per Augusto Ciuffelli). Al termine dell'incarico nel 1891, Talamo lasciò il servizio al Ministero della giustizia e divenne direttore del quotidiano «L'Adriatico». Nel 1892 venne eletto alla Camera dei deputati. La sua carriera politica si basò sull'opera di mediazione da lui svolta tra gli influenti circoli della sua città natale e la cerchia lombarda che gravitava intorno a Zanardelli. Nel 1901 tornò al Ministero della giustizia come sottosegretario alle dipendenze del ministro Francesco Cocco-Ortu (1842-1929), avvocato e figlio di magistrati. Capo del governo era di nuovo Zanardelli.

Nella trasformazione del sistema di reclutamento hanno anche un ruolo importante le logge massoniche, cioè il capitale sociale istituzionalizzato[93].

---

[91] Cfr. i fascicoli personali in ACS, *Ministero di Grazia e Giustizia, Magistrati* (I. versam.), b. 93, fasc. 32.011.

[92] Il 1° gennaio 1880 questi scrisse all'amico Tommaso Villa, ex ministro della Giustizia (1832-1915), avvocato e figlio di un magistrato piemontese: «Illustre amico, essendo giunto il tempo di promovere il distinto giovane Sig. Roberto Talamo, figlio del compianto comm.re Cons.e di cassazione Giuseppe, da uditore ad aggiunto giudiziario, Vi prego vivamente di destinarlo al tribunale di Roma. Il predicato magistrato è colto, probo, volenteroso, ha servito finora con lode presso la Proc. Gen.e dalla Cass.ne di Roma ed appartiene ad una benemerita famiglia» [la sottolineatura è dell'autore della lettera]. Roberto Talamo doveva il posto presso la Corte di Cassazione di Roma a un intervento del padre presso l'allora ministro della Giustizia Mancini (di Napoli). In una lettera del 6 settembre 1876 il padre scriveva: «Mi permetto pregare l'E. V., voglia darne gli ordini opportuni. Sicuro della giustizia ed amicizia dell'E. V. anticipo molti ringraziamenti, rinnovando i sentimenti di mia alta stima [...]». Dopo la morte del padre nel 1878 Roberto si dovette occupare della madre e dei fratelli e si fece per questo trasferire a Napoli.

[93] Sulla storia delle logge massoniche italiane in generale cfr. ALDO A.MOLA, *Storia della massoneria italiana dalle origini ai nostri giorni*, Milano 1992[2]; GERARDO PADULO, *Contributo alla storia della massoneria da Giolitti a Mussolini*, in «Annali dell'Istituto Italiano per gli studi storici», VIII (1983-84), pp. 219-347. I dibattiti interni dei massoni sono delineati da FERDINANDO CORDOVA, *Massoneria e politica in Italia. 1892-1908*, Roma-Bari 1985.

Gaetano Mosca attribuisce la grande importanza della massoneria in Italia al rifiuto dei liberali di organizzarsi, al pari dei cattolici e dei socialisti, nelle forme di un moderno, cioè anonimo, partito di massa.

> «Essa infatti, permettendo ai propri aderenti di mantenere segreta la loro iniziazione, assicura loro i vantaggi che provengono dall'appartenere al sodalizio e nello stesso tempo lascia in essi la speranza di evitarne gli inconvenienti.[...] Neppure è dubbio che in tutti i rami delle pubbliche amministrazioni l'azione occulta della gerarchia massonica spesso svia e paralizza l'azione dei poteri legali e non è ignoto a nessuno che oggi alle influenze massoniche si debbono tante carriere iniquamente rapide e tante impunità lunghe e scandalose. Ma non vedo la maniera pratica di sottrarre alla influenza massonica l'esercito, la magistratura e tutte le pubbliche amministrazioni, quando le stesse influenze prevalgono in tanti collegi elettorali ed hanno tanti rappresentanti in Senato»[94].

Almeno 25 dei 167 funzionari statali dell'età giolittiana sono massoni[95]. Risultano particolarmente numerosi nel Ministero della pubblica istruzione (11 dei complessivi 57 funzionari) e nel dicastero dell'Interno (9 su 61). Per i massoni il Ministero della pubblica istruzione aveva un particolare interesse politico perché qui si combatteva la "battaglia" contro l'influsso della Chiesa cattolica in quei luoghi di socializzazione che sono la scuola e l'università; nel Ministero dell'interno era essenziale che i funzionari, specie quelli che come prefetti garantivano uno stretto collegamento con la realtà provinciale, fossero legati da un filo diretto ai *leader* in parlamento. Ai prefetti toccava per la loro specifica posizione un ruolo chiave all'interno della macchina elettorale predisposta dai partiti liberali di governo[96].

Un esempio ben documentato del nesso tra l'appartenenza a una loggia massonica e la carriera di prefetto è offerto dal siciliano Corrado Bonfanti-Linares (1866-1934), nel 1921-22 direttore generale della Pubblica sicurezza e capo della polizia italiana. Non meno di 84 lettere di raccomandazione dei più rilevanti politici liberali dell'età giolittiana riempiono il suo fascicolo personale[97].

---

[94] Cit. da *Inchiesta sulla Massoneri*a. Con prefazione di Emilio Bodrero, Milano 1925, pp. 164-66. Prima della guerra mondiale il partito nazionalista aveva avviato una campagna contro l'influsso dei massoni, proseguita dopo la guerra dai fascisti. Il volume dell'*Inchiesta* contiene numerose interviste di rilevanti personalità sull'argomento.

[95] Ho calcolato questa cifra sulla base di un elenco di matricole presso l'Archivio storico del Grande Oriente d'Italia di Roma. Secondo Gerardo Padulo erano attivi tra il 1900 e il 1925 circa 15.000 massoni. Cfr. PADULO, *Contributo*… cit., p. 226.

[96] Questo già dal 1860: MUSELLA, *Individui, amici, clienti*… cit., *passim.*

[97] ACS, *Ministero dell'Interno, Personale fuori servizio* (versam. 1947), b. 27, fasc. 591.

Bonfanti-Linares aveva studiato diritto a Catania e nel 1891 era entrato come sottosegretario nell'amministrazione provinciale (carriera prefettizia). Già nel 1898 il deputato di Palmanova (Sicilia) Vittorio De Asarta si adopera con successo presso il sottosegretario al Ministero dell'interno Bertolini per un trasferimento di Bonfanti-Linares. Nella lettera di risposta del 7 luglio 1899 Bertolini sottolinea: «Come si ebbe già a manifestare in passato al Dott. Bonfanti Linares che a mezzo di altre autorevoli persone, mi era raccomandato [...]». Specie l'avvocato e deputato siciliano Pasqualino-Vassallo, sottosegretario al Ministero della giustizia nel 1916-1919, dal 1902 membro della loggia "Rinnovamento" di Caltanissetta[98], caldeggia di continuo la causa di Bonfanti-Linares. Questi assolve una brillante carriera: nel 1901 è consigliere prefettizio, nel 1909 sottoprefetto, nel 1919 prefetto di Mantova, nel 1920 capo di polizia al Ministero dell'Interno. La carriera fu caratterizzata da alcune contestazioni politiche: come commissario di governo Bonfanti-Linares influenzò le elezioni del consiglio comunale di Reggio Calabria, un compito che assolse con "sistematica coerenza", guadagnandosi una promozione concessa di persona dal ministro dell'Interno Giolitti[99]. Dopo il 1917 Bonfanti-Linares divenne il bersaglio di una campagna contro la "corruzione e la massoneria" che raggiunse un primo momento culminante dopo la guerra: l'«Ardito» di Messina, il giornale dei reduci nazionalisti, scriveva il 18 gennaio 1919: «Quella perla, il signor viceprefetto Bonfanti [...] quest'uomo di altri tempi e di altre civiltà che oggi crede dominare e trasformare gli uffici della Prefettura di Messina in un tenebroso tempio massonico». Il crollo del sistema liberale con la presa di potere da parte di Mussolini significa anche la fine prematura della carriera di Bonfanti-Linares[100].

Ai fenomeni di modernizzazione in corso nel parlamento e nella burocrazia, come l'esigenza di una istruzione accademica, di una professionalizzazione e di una partecipazione anonima alla vita politica, l'élite italiana ha reagito con il tentativo di codificare i contatti tra le due sfere grazie a una rete di relazioni interpersonali. Secondo Bourdieu le logge massoniche potrebbero anche essere considerate istituzioni per l'accumulo di capitale sociale.

---

[98] Numero di matricola 13.528, Archivio storico del Grande Oriente d'Italia.

[99] Cfr. nel fascicolo personale la lettera del 30 giugno 1907 e il decreto ministeriale del 7 luglio 1907 con cui Bonfanti-Linares venne promosso a consigliere prefettizio di seconda classe.

[100] In un telegramma del 14 ottobre 1922 l'ispettore del fascio sudtirolese esigeva la sostituzione di Bonfanti Linares con una persona «di indiscussa italianità». Il Bonfanti venne trasferito a Caltanissetta, ma il 5 febbraio 1924, all'età di soli 58 anni, collocato in pensione anticipata.

In Prussia la situazione era del tutto diversa. Qui non si è verificato un rivolgimento tanto profondo all'interno dell'élite statale. Ciò è dipeso dal diverso modo in cui è nato il nuovo Stato, posto in essere non da un governo nazionale di tipo centralistico, ma da un piccolo nucleo direttivo a livello di Reich che agiva in stretta cooperazione con la Prussia, il più grande Stato membro. Ma gli eredi di Bismarck non si sono discostati molto dai loro predecessori anche perché la separazione funzionale tra élite parlamentare ed élite burocratica in Prussia e Germania era già da tempo un principio base dell'assetto istituzionale; un sostanziale cambiamento è subentrato solo gradualmente, con una conseguenza solo indiretta sulla composizione dell'élite. Tuttavia c'erano anche qui istituzioni al di fuori del sistema politico, dove era possibile accumulare capitale sociale. Ma diversamente dall'Italia, le logge massoniche sembrano non avere svolto alcun ruolo nella carriera dell'élite. Almeno non ci sono indizi in proposito[101].

Infine il rapporto del tutto diverso dell'élite prussiana con la Chiesa ha contribuito a limitare l'influsso delle logge massoniche; conferma tale ipotesi soprattutto il confronto tra i due Ministeri della pubblica istruzione.

In Prussia c'erano però ulteriori istituzioni che fungevano da importante filtro per le carriere dei funzionari: le corporazioni studentesche, il corpo degli ufficiali di riserva e non da ultimo la corte. Dalla fondazione del Reich si sono aggiunti sempre più i cartelli economici e i partiti che nelle scelte del personale hanno svolto ai massimi livelli la funzione di organi intermediari, come dimostra l'esempio di Zedlitzsch-Trützschler.

Peter-Christian Witt ha calcolato che nel 1905 il 45% degli oltre 20.000 ufficiali di riserva dell'esercito prussiano erano alti funzionari[102]. Nel 1911 oltre l'80% dei referendari e degli assessori prussiani avevano la patente di ufficiali della riserva. Ne consegue che:

«Chi era ufficiale della riserva aveva ottime opportunità di essere assunto nel servizio statale [...] e chi per nascita, formazione, legami familiari e anche ade-

---

[101] Di nessuno degli alti funzionari prussiani qui indagati è nota una appartenenza massonica. Ciò può naturalmente dipendere da una maggiore segretezza all'interno delle logge tedesche. Di certo in Germania i massoni non avevano un atteggiamento altrettanto aperto e pubblico che in Italia. Data la quasi totale assenza di studi storici sul XIX secolo, è difficile dire qualcosa di più preciso sull'effettivo influsso della massoneria sulla società tedesca. Cfr. HELMUT REINALTER, *Einleitung. Zur Aufgabenstellung der gegenwärtigen Freimaurerforschung*, in ID. (Hg.), *Freimaurer und Geheimbünde im 18. Jahrhundert in Mitteleuropa*, Frankfurt/M. 1986^2, pp. 9-31, qui p. 19.

[102] WITT, *Monarch und Bürger...* cit., pp. 159 sg.

guato vincolo "studentesco" dimostrava di appartenere alla categoria dei volontari annuali e studenti universitari – entrambe le cose erano di norma interdipendenti – e alla inevitabile domanda del comandante sulle ambizioni professionali rispondeva di voler fare il "funzionario statale" aveva eccellenti possibilità di diventare ufficiale di riserva»[103].

Per entrare nel servizio statale e per l'ulteriore avanzamento in carriera l'appartenenza a una delle istituzioni sopra menzionate era importante al fine di essere accettato a livello sociale, politico e culturale e di allacciare un rete di rapporti personali. Va aggiunto poi – e questo vale soprattutto per le alte cariche a Berlino – l'influsso della corte. La carriera di Friedrich Schmidt-Ott, il più stretto collaboratore di Friedrich Althoff[104], può dimostrare l'incidenza congiunta di questi due tipici fattori prussiani.

Friedrich Schmidt-Ott (1860-1956) era figlio di uno studioso di diritto ecclesiastico e futuro presidente concistoriale di Potsdam[105]. Il padre aveva accesso ai circoli di corte, conosceva ad esempio il precettore del principe ereditario Guglielmo insieme al quale il giovane Friedrich frequentò il Wilhelmsgymnasium di Kassel[106]. Friedrich studiò diritto a Berlino, Heidelberg, Lipsia e Göttingen e si laureò nel 1881 nella capitale prussiana. Durante il periodo trascorso come referendario assolse l'obbligo di ufficiale di riserva e nel febbraio 1888 entrò al Ministero della giustizia. Friedrich Althoff, dal 1882 consigliere referente (Vortragender Rat) al Ministero della pubblica istruzione e importante riformatore dell'epoca, lo ha chiamato nello stesso anno come collaboratore. Nel 1895 Schmidt-Ott diventò lui stesso consigliere referendario per l'istruzione. Già nel 1902, cinque anni prima del congedo di Althoff dal servizio, assunse la carica di referente per l'arte (posto dirigenziale) al Ministero. Una procedura insolita dato che fino a quel momento Schmidt-Ott aveva ricoperto l'incarico di esperto del settore dell'istruzione. Wolfgang Treue suppone che questa promozione vada ricondotta alla conoscenza dell'imperatore Guglielmo che volle con sé Schmidt-Ott in una crociera in Inghilterra. Nel 1911 ottenne il grado di direttore ministeriale, e nel 1917 fu nominato ministro della Pubblica istruzione.

---

[103] *Ibid.,* pp. 161 sg.

[104] NDB, I, pp. 222 sgg.; *Wer ist's?,* 1905, p. 8.

[105] Cfr. WOLFGANG TREUE, *Friedrich Schmidt-Ott*, in *Berlinische Lebensbilder,* III, *Wissenschaftspolitik in Berlin*, Berlin 1987, pp. 235-250; *Wer ist's?,* 1911, p. 1280.

[106] Cfr. TREUE, *Friedrich Schmidt-Ott…* cit., p. 237.

Diversamente dall'Italia gli ambienti che potevano promuovere la carriera dei funzionari, ricadevano quasi tutti nella sfera statale: Chiesa, esercito, corte. Sta qui, come in precedenza, la principale differenza con la penisola. Un secondo tratto distintivo era la minore rilevanza svolta dagli interessi specifici, locali o regionali. Il sistema di potere prussiano, con al centro l'esercito, la Chiesa, l'amministrazione e la corte, si fondava sullo Stato e non tanto sugli interessi locali. In terzo luogo le istituzioni, che in Prussia potevano esercitare un influsso sulle carriere dei funzionari, erano meno legate alla singola persona e più formalizzate.

Soffermiamoci ora sulle carriere dei funzionari dei due paesi:

Tab. 7: Carriere di burocrati puri italiani e prussiani (1890-1918/22)

	Italia	Prussia	Prussia prima del 1890
Amministrazione provinciale in prevalenza	*15*	*38*	*23*
-Interno	10	12	10
-Giustizia	0	6	13
-Scuola	3	1	0
-Musei	2	2	0
Amministrazione centrale	*36*	*0*	*7*
-Consiglio di Stato	3	0	1
-Ministeri	33	0	6
Provenienza esterna all'Amministrazione	*7*	*7*	*10*
-Segretari politici	5	0	0
-Amministrazione del Reich	-	5	4
-Università	2	2	0
-Altro	0	0	6
Totale	*58*	*45*	*38*

Fonti: Fascicoli personali, atti ministeriali a stampa, fonti biografiche (cfr. in Appendice l'elenco dettagliato)

La tab. 7 evidenzia come il sistema centralistico abbia influenzato l'*iter* dei funzionari italiani. A differenza della Prussia, i due terzi delle carriere si concentrano nella capitale. Più della metà di questo gruppo inizia il proprio *iter* in un Ministero. Ma anche l'élite prussiana presenta mutamenti rispetto al periodo precedente. Diversamente dall'Italia, le carriere che si svolgevano prevalentemente nell'amministrazione provinciale diventano la via tipica per arrivare al vertice di un Ministero. Di conseguenza non c'è più alcun funzionario che trascorra la maggior parte della sua carriera nell'amministrazione centrale.

La carriera del ministro dell'Interno Friedrich von der Recke può ben illustrare questo fenomeno[107]. Il barone von der Recke, figlio di un "facoltoso" direttore generale del dicastero del Commercio, era nato nel 1847 a Berlino. Dopo aver studiato giurisprudenza e superato l'esame di uditore con "buono" (6 dicembre 1867), assolse presso il tribunale circondariale (Kreisgericht) di Templin (Bromberg) il suo apprendistato, conclusosi nel 1869 con l'esame di referendario (votazione: "molto buono"). Un anno dopo prese parte come ufficiale alla "campagna" del 1870-71. Proseguì il suo periodo come referendario e superò il "grande esame di Stato" nel dicembre 1873 con la qualifica di "buono". Dal 1875 in servizio presso l'amministrazione del Reichsland Alsazia-Lorena, venne nominato già nel 1877 consigliere circondariale (Landrat) di Eckernförde. La sua carriera è stata probabilmente favorita dalla disponibilità a lavorare nell'amministrazione di un Reichsland da organizzare *ex novo*[108]. Nel 1882 venne chiamato al Ministero dell'interno come consigliere segreto di governo (Geheimer Regierungsrat) e consigliere referente (Vortragender Rat). Cinque anni dopo salì al grado di presidente del distretto (Regierungspräsident) di Königsberg, ma due anni dopo fu trasferito a Düsseldorf. Dopo 26 anni di servizio, di cui 21 trascorsi nell'amministrazione provinciale, divenne nel 1895 ministro dell'Interno, succedendo a Matthias von Köller.

Diminuisce la percentuale dei non burocrati, mentre aumenta lievemente a otto il numero dei funzionari che svolgono servizio nel Reich (tre dei quali essendo poi passati all'amministrazione prussiana, non compaiono nella tab. 7). L'influsso del Reich sull'élite prussiana resta nel complesso limitato.

Ad entrambe le amministrazioni è comune, come si è detto, la crescente differenziazione e specializzazione di alcuni settori. Lo dimostrano in particolare i settori già menzionati della Sanità pubblica e degli Affari di culto facenti capo ai rispettivi Ministeri dell'interno.

In Prussia nel 1849 la Sanità venne trasferita dal Ministero dell'interno al Ministero della pubblica istruzione (più esattamente: Ministero degli affari ecclesiastici, dell'istruzione e della sanità), ma nel 1911 ritornò di nuovo al Ministero dell'interno[109]. Il primo direttore fu il medico Martin Kirchner (cfr.

---

107 Cfr. KOSCH, *Biographisches Staatshandbuch*… cit., II, p. 1018; *Wer ist's?,* 4, p. 1114; Freiherrl. TB 1912, p. 606; GStA Merseburg, Rep. 77, *Personalakten,* 236/1890.

108 Secondo Walter Bußmann la disponibilità a lavorare nell'amministrazione di una «provincia da poco acquisita» è un fenomeno «tipico di [questa] generazione», cfr. NDB, II, p. 484.

109 r.d. 13 marzo 1911.

p. 177). Il confronto con l'omologo direttore generale della Sanità del Ministero dell'interno italiano mostra alcuni interessanti paralleli e differenze rispetto al modello prussiano.

In Italia nel quadro del riordinamento della pubblica amministrazione sotto Francesco Crispi venne istituita per la prima volta nel 1887 una Direzione generale della sanità pubblica[110]. Nel 1902 questo settore fu riorganizzato e portato allo stesso livello delle già esistenti Direzioni generali per la pubblica sicurezza e l'amministrazione civile. Ne fu direttore il medico Rocco Santoliquido (1854-1930) originario di Potenza[111]. Dopo aver terminato nel 1878 i suoi studi universitari a Firenze, fu attivo dal 1886 come docente universitario prima a Napoli e poi a Roma; nel 1890 divenne caposezione della Direzione sopra menzionata del Ministero dell'interno. Il 10 marzo 1894 venne accettato nella loggia massonica "Rienzi" di Roma[112]. Quattro anni dopo avanzò a capodivisione, nel 1900 a ispettore generale e infine nel 1902 venne posto a capo della Direzione generale appena ristrutturata. Come Kirchner, era già noto prima di iniziare la carriera nell'amministrazione della sanità per le sue pubblicazioni mediche e l'attività di docente universitario[113]. Ma diversamente dal collega tedesco, sfruttò la sua alta posizione burocratica e probabilmente anche la sua appartenenza alla loggia massonica della capitale per intraprendere una carriera politica: nel 1904 fu eletto alla Camera dei deputati dove militò nelle fila dell'ampio blocco giolittiano (Sinistra costituzionale). Dopo dodici anni trascorsi nell'amministrazione della Sanità, venne infine chiamato al Consiglio di Stato. Durante la prima guerra mondiale, diresse, a coronamento della propria carriera, il Servizio di sanità degli alleati a Parigi.

Nei Ministeri della pubblica istruzione dei due paesi si può cogliere nei settori dell'amministrazione universitaria e scolastica il crescente reclutamento di esperti non provenienti dalle fila della burocrazia. Si potrebbero fare a tale proposito i nomi di Friedrich Althoff per la Prussia e di Corrado

---

[110] TOSATTI, *Il Ministero dell'Interno…* cit., pp. 29 sg., 36, 132 sgg., 154 sgg.

[111] Cfr. MALATESTA, *Ministri, deputati e senatori…* cit., III, p. 107; ACS, *Ministero dell'Interno, Personale fuori servizio* (versamento 1930), b.1, fasc. 201; *Ministero dell'Interno, Matricola*, A coll. II 266; RANDERAAD, *Gli impiegati…* cit., p. 260 sg.

[112] Archivio storico del Grande Oriente d'Italia, matr. n. 10.018.

[113] RANDERAAD, *Gli impiegati…* cit., p. 260.

Ricci[114] per l'Italia. Che significato ha avuto questa tendenza per le carriere dei funzionari? Soffermiamoci innanzi tutto sulla carriera tipo.

Tab. 8: Età media delle tappe nelle carriere dei burocrati puri italiani e prussiani

	Italia	Prussia	Prussia prima del 1890
ingresso nell'Amministrazione	24,2	22,1	21,6
Carriera di grado elevato			
- consigliere		34,7	32,9
Carriera di grado elevato presso un Ministero			
- segretario	30	-	-
- caposezione (Vortragender Rat)	39,2	40,7	40,9
- capodivisione	46,3	-	-
- direttore generale (Ministerialdirektor)	52,8	53,8	52,2
- sottosegretario di Stato	56,5	52,8	
- ministro	53,1	52,3	

Sebbene le due amministrazioni si differenzino fortemente per il legame con la provincia o il centro, continuano nondimeno a sussistere affinità nell'*iter* delle carriere. Tanto in Prussia quanto in Italia un funzionario raggiungeva in media a 40 anni la posizione strategicamente importante di caposezione o capoufficio. Da qui poteva salire dopo altri 13 anni al posto di direttore generale.

Ma ancora più forti sono le differenze. Mentre in Prussia occorreva aspettare qualche anno in più prima di entrare come "consigliere" negli alti gradi dell'amministrazione, a cui si era ammessi solo dopo aver superato un esame non solo di merito, ma anche di tipo sociale e politico, la carriera di alto rango di un funzionario italiano iniziava in media cinque anni prima, ma in seguito ral-

---

[114] Corrado Ricci (1858-1934), figlio di un pittore, dopo aver studiato storia dell'arte all'Accademia di belle arti di Ravenna, lavorò prima presso la Biblioteca Nazionale di Firenze (188292) per poi diventare direttore di diverse pinacoteche (Parma, Ravenna, Milano, Firenze). Raggiunto il grado di direttore generale per l'antichità al Ministero della pubblica istruzione (1906-1911), divenne celebre per gli scavi dei Fori imperiali a Roma a partire dal 1911. Sotto Mussolini proseguì questa attività lavorando all'apertura della monumentale via dei Fori imperiali. Fondò in seguito il Reale istituto d'archeologia e storia dell'arte, di cui divenne primo presidente. Nel 1923 fu eletto al Senato e diresse il Consiglio superiore delle belle arti, il massimo organo consultivo per le questioni artistiche in parlamento, cfr. *Enciclopedia Italiana,* Treccani, XXIX, Roma 1949, pp. 243 sg.

lentava per l'alto numero di gradi da superare[115]. Ciò dipendeva dal fatto che i Ministeri italiani erano apparati molto più grandi di quelli prussiani (cfr. I.2.b). Le carriere degli alti funzionari prussiani non presentano in pratica modifiche dall'età bismarckiana in poi.

Solo in sei casi si può parlare di carriere particolarmente rapide[116]. Questi funzionari non appartengono però al gruppo degli esperti esterni all'apparato burocratico, di cui si è parlato sopra. Si tratta di un fattore che distingue la Prussia dall'Italia. In quest'ultimo paese molti alti funzionari, come era avvenuto anche in passato, non percorrono la difficile strada normale, ma arrivano direttamente a posti dirigenziali nei Ministeri grazie a scorciatoie politiche o alle loro competenze tecniche[117]. Naturalmente anche nelle carriere rapide dei funzionari prussiani giocano un ruolo importante i rapporti personali. Un buon materiale sul punto è qui offerto dai ricordi di gioventù del ministro della Pubblica istruzione Robert Bosse[118].

---

[115] Filippo Manfredi (nato nel 1854) aveva alle spalle una regolare carriera ministeriale quando divenne nel 1910 direttore generale al Ministero di grazia e giustizia. Figlio dell'alto magistrato, deputato e senatore Giuseppe Manfredi di Piacenza, era entrato, conseguita la laurea in giurisprudenza, nell'amministrazione giudiziaria. Già un anno dopo, trascorso il periodo di prova come uditore, era stato trasferito al Ministero, dove percorse tutti i gradi della carriera da vicesegretario di III classe (1878) a segretario (1885), a caposezione (1895) e a capodivisione (1899). Dovette sostenere nel quadro del vigente sistema concorsuale due esami, il 19 gennaio 1877 per uditore e nel 1884 per segretario.

[116] Nel loro caso l'età media in cui hanno raggiunto un posto direttivo (direttore ministeriale o sottosegretario) è inferiore di più di due anni alla media. Essi sono Freund (direttore ministeriale a 50 anni, consigliere referente a 37) presso il Ministero dell'interno, Fritze (rispettivamente 51 e 36 anni) presso il Ministero della giustizia, nonché Schwartzkopff (41 e 37), von Chappuis (48, 36) e Kügler (44, 39) al Ministero della pubblica istruzione. Non rientrano qui nel novero il direttore ministeriale Meister (48 anni) e il sottosegretario Drews (44) la cui carriera è stata più rapida per il ribaltamento del 1917-18.

[117] Il barone Carlo Monti (1851-1924), figlio di un comandante di cavalleria e stretto amico del futuro papa Benedetto XV, arrivò al Ministero della giustizia nel 1884 come segretario personale del ministro Zanardelli. Ottenne nella Divisione per gli affari di culto il posto di caposezione che mantenne anche dopo che Zanardelli lasciò il Ministero. Rampollo di una nobile famiglia romana e genero dell'avvocato e deputato Augusto Pierantoni (1840-1911), segretario personale del ministro della giustizia Mancini, rimasto a lungo in carica, venne alla fine promosso nel 1908 a direttore generale del suo settore. Cfr. *Almanacco Italiano*, *Mille italiani viventi,* 1921; *Enciclopedia storico-nobiliare…* cit., IV, pp. 686 sgg.; *Calendario del Regno d'Italia*, 1884, p. 139; non è purtroppo più rintracciabile il suo fascicolo personale presso l'ACS.

[118] Cfr. Cap. II.2.a, nonché NDB, II, p. 484; ROBERT KUHN, *Die deutschen Justizminister*, Köln 1977, pp. 44 sgg.; RAnz del 1° agosto 1901.

Dopo aver studiato ad Heidelberg, Halle e Berlino Bosse entra nel 1853 al servizio dell'amministrazione prussiana. Nel 1861, dopo il matrimonio con la figlia del grande proprietario terriero August Lindenbein, Bosse esce dall'amministrazione giudiziaria prussiana e diventa Kammerdirektor (direttore di camera) del conte Karl-Martin zu Stolberg Rossla e membro laico del concistorio di Rossla. In questo periodo elabora i "fondamenti di una politica conservatrice", fa di frequente le veci del conte come presidente della giunta circondariale (Kreistag) e conosce il conte Otto zu Stolberg-Wernigerode, anche lui impegnato nell'organizzazione di un partito conservatore[119]. Quando questi è nominato da Bismarck primo governatore (Oberpräsident) dell'annessa provincia di Hannover, «chiede al fidato Bosse se non intenda rientrare nel servizio statale come capo distrettuale o circondariale del nuovo territorio»[120]. Bosse riesce in questa veste a «guadagnarsi la fiducia della popolazione»[121]. Conosce inoltre come membro del concistorio provinciale influenti personalità della locale Chiesa protestante. È infine «presentato di persona» al re Guglielmo e a Bismarck. Nel 1876 viene chiamato al Ministero della pubblica istruzione, dove dal 1873 lavorava alla organizzazione della Chiesa hannoveriana l'amico Friedrich Wilhelm Barkhausen. Cinque anni dopo – ancora grazie ai buoni uffici del conte zu Stolberg-Wernigerode – viene chiamato al dicastero dell'Interno da cui sale nel 1891 al rango di segretario di Stato presso il Ministero di giustizia per diventare un anno dopo ministro della Pubblica istruzione.

A differenza dell'Italia, le esperienze parlamentari non hanno alcun rimarchevole effetto accelerante sulle carriere degli alti funzionari prussiani. Così ad esempio Ernst von Köller, deputato dal 1881 presso il Reichstag, diventa ministro dell'Interno solo nel 1894, all'età di 53 anni[122]. Altri parlamentari arrivano addirittura più tardi della media alle massime posizioni. Ciò vale tanto per i successori di von Köller, von Dallwitz e von Loebell[123], nonché per i parlamen-

---

[119] KONRAD BREITENBORN, *Im Dienste Bismarcks. Die politische Karriere des Grafen Otto zu Stolberg-Wernigerode*, Berlin (DDR) 1984, pp. 152 sg.

[120] ROBERT BOSSE, *Aus der Jugendzeit*, Leipzig 1904, p. 322.

[121] *Ibid.,* p. 323.

[122] KOSCH, *Biographisches Staatshandbuch…* cit., II, p. 681.

[123] Johann v. Dallwitz (1855-1919) fu consigliere circondariale (Landrat) e membro della Camera dei deputati. Fu tra i deputati conservatori che il 19 agosto 1899 votarono contro la proposta governativa per la costruzione del Canale centrale (i cosiddetti "ribelli del canale"), nel 1900 si congedò dall'Amministrazione prussiana. Proseguì la sua carriera come ministro del Principato dell'Anhalt, finché nel 1909 ritornò come governatore (Oberpräsident) della Slesia al servizio della

tari Johannes Peters, Peter Spahn ed Ernst von Weyrauch[124]. Ciò dipende non da ultimo dalle loro carriere piuttosto insolite che non si svolgono, come di consueto all'interno, ma in parte all'esterno dell'apparato statale.

Volgiamoci ora, a conclusione del nostro discorso, ai parlamentari italiani. Le loro carriere sembrano essersi allungate dopo il 1890. L'età media della prima elezione in Parlamento si abbassa in questa generazione da 41,3 a 39,3 anni. Ma i parlamentari arrivano a uno dei ministeri qui esaminati più tardi di prima, l'età media si eleva cioè da 50,7 a 54 anni, e questo vale specie per i ministri la cui età media sale da 52,8 a 58,1 anni. Questo allungamento delle carriere è da mettere in rapporto con il consolidamento delle strutture.

Come nella burocrazia, anche nelle carriere dei parlamentari sembra esserci un principio di anzianità, seppure informale. Questo spiegherebbe perché quasi tutti i parlamentari diventati ministri prima dell'età media, ben 24 su 27, sono stati eletti deputati relativamente da giovani. Inoltre gli uffici da conferire seguono un ordine gerarchico informale. Particolarmente alta è l'età media dei ministri (59,1) e dei sottosegretari (49,7) nel Ministero dell'interno rispetto agli omologhi del Ministero della pubblica istruzione (54,3 e 46,7). Cresce infine anche il rilievo della competenza tecnica dei parlamentari: al Ministero della pubblica istruzione tra i parlamentari con carriere particolarmente rapide (21)

Prussia. Nel 1910, all'età di 55 anni, divenne ministro dell'Interno. Cfr. NDB, III, p. 493; *Wer ist's?,* 1914, p. 284. Friedrich Wilhelm v. Loebell (1855-1931) venne eletto nel 1898 al Reichstag, nel 1901 alla Camera dei deputati prussiana. Entrato dal 1877 nell'amministrazione statale, ottenne nel 1883 un posto come consigliere circondariale. Nel 1904 passò alla Cancelleria del Reich, di cui divenne sottosegretario tre anni dopo. Nel 1909 rientrò come governatore di provincia (Oberpräsident) nell'amministrazione prussiana, da cui si congedò nuovamente l'anno successivo dopo essere stato più volte presidente del Consiglio di vigilanza. Nel 1914 successe a Dallwitz come ministro dell'Interno all'età di 59 anni. Cfr. *Reichshandbuch der Deutschen Gesellschaft*, II, 1931, p. 1143; KOSCH, *Biographisches Staatshandbuch…* cit., II, p. 779.

[124] Johannes Peters (1841-1909), membro della Camera dei deputati (1886) e del Reichstag (1887-90), fu dal 1893 nel Consiglio direttivo (Zentralvorstand) dei liberal-nazionali. In precedenza aveva lavorato come avvocato e solo nel 1892 era entrato al servizio dell'amministrazione giudiziaria prussiana. Nel 1900, all'età di 59 anni, diventato nel frattempo presidente dell'Alto tribunale amministrativo (Oberverwaltungsgericht), venne chiamato come direttore ministeriale al dicastero dell'Interno, cfr. RAnz del 30 novembre 1909; BERNHARD MANN, *Biographisches Handbuch für das Preußische Abgeordnetenhaus 1867-1918*, Düsseldorf 1988, p. 298. Su Peter Spahn si è già sopra riferito (III.1.a). Rientra tra i ministri "parlamentari" nominati nel 1917. Al momento della sua nomina l'eminente politico di centro e magistrato contava 71 anni. Cfr. *Wer ist's?,* 1922, p. 1484. Ernst (von) Weyrauch (1832-1905) era stato fino al 1866 al servizio dell'Assia per poi passare nel 1868 come consigliere circondariale (Landrat) nell'amministrazione prussiana. Dal 1881 presidente concistoriale, venne eletto al Reichstag nel 1887. A 59 anni fu nominato sottosegretario nel Ministero della pubblica istruzione. Cfr. LÜDICKE, *Die Preussischen Kultusminister…* cit., p. 18.

troviamo i professori universitari (9) e i giornalisti (5), nel dicastero della Giustizia gli avvocati (15 su 21).

Le carriere della seconda generazione sono diventate nel complesso più lunghe e si svolgono secondo un corso più formalizzato. Esercitano un chiaro influsso sulle élites dei due paesi le tendenze alla professionalizzazione e alla burocratizzazione. In Italia il sistema politico comincia a differenziarsi in modo marcato, ma le strategie personalistiche minano la distinzione dei ruoli tra parlamentari e funzionari. In Prussia questi processi approfondiscono il fossato tra la pura élite burocratica e il parlamento. La differenziazione del sistema politico continua quindi a non realizzarsi e le riforme, come il cambiamento del sistema elettorale delle tre classi, restano bloccate.

3. *Identità, legittimazione e riproduzione delle élites statali*

La provenienza sociale delle élites statali diventa più omogenea, le carriere si svolgono secondo un percorso più standardizzato e formalizzato, ma si specializzano nelle funzioni. In Italia con il consolidarsi della burocrazia nazionale si delineano carriere specifiche di parlamentari e funzionari di professione. È possibile osservare tali cambiamenti anche nella coscienza e nella visione che hanno di sé le élites. Ma occorre innanzi tutto esaminare la continuità degli ideali formatisi dopo il 1848, da cui continuano a trarre legittimità le massime autorità centrali.

a) La continuità degli ideali: "Staatsdiener" e "uomo pubblico"

Gli ideali delle élites, quali emergono in Prussia e in Italia alla metà dell'Ottocento nel contesto del consolidamento dei rispettivi sistemi politici, dimostrano al primo sguardo una sorprendente continuità. Scavalcano addirittura i rivolgimenti politici subentrati nei due paesi dopo la prima guerra mondiale, anche se non sempre come modelli ufficiali. Nei nuovi sistemi politici questi ideali delle élites del periodo precedente assumono una funzione di contrasto (Prussia) o di fede ideologica (Italia). Due esempi degli anni 1923 e 1939 possono illustrare l'affermazione.

Nel *Dizionario dei siciliani illustri,* nel 1939 edito dalla Confederazione fascista dei professionisti e degli artisti, la vita dell'avvocato e politico liberale Giorgio Arcoleo (1851-1914) è così delineata e interpretata:

«Uomo politico, giurista e letterato, senatore [...] ingegno acuto, temperamento tenace e volitivo, G.A. percorse rapidamente i gradini della notorietà, attraverso la multifor-

me attività di studioso, di polemista, di scrittore, di oratore, di uomo d'azione. [...] Figlio di un modesto barbiere, incominciò a distinguersi negli studi secondari, e si formò a Napoli alla scuola del De Sanctis, nello stesso tempo in cui seguiva i corsi della Facoltà giuridica. Entrò nella vita politica nel 1882, candidato al terzo collegio della provincia di Catania; ma fu eletto solo nella successiva legislatura, [...] raggiungendo press'a poco l'unanimità dei voti [...] La sua attività è concordamente messa in luce al di fuori dell'agone parlamentare, e, documentata negli scritti, nei discorsi, nelle polemiche, aderisce alla vita del momento, alle correnti nuove, ai nuovi orizzonti etici, politici e sociali, quasi sempre anticipando i tempi, e prevedendone gli eventi e l'evoluzione [...]»[125].

Il biografo benpensante compie qui l'acrobazia di trasformare un tipico rappresentante dell'età giolittiana in un profeta del fascismo antiparlamentare (da qui anche l'espressione militante "agone parlamentare"), probabilmente con il segreto fine di sottolineare il contributo del ceto dei giuristi alla "nuova era". Ma di fatto Arcoleo è stato un autentico figlio del sistema liberale e una delle più rilevanti figure intellettuali del Risorgimento[126]. Arcoleo appartiene alle poche famiglie di costituzionalisti italiani del Novecento che, se hanno criticato il sistema parlamentare liberale, non hanno però mai perso la speranza di poterlo riformare[127].

Avvocato-politico, giornalista e studioso, divenne nel 1887 sottosegretario prima all'Agricoltura sotto Di Rudinì, poi alle Finanze e all'Interno (1896-98), e dopo il 1900 si unì al gruppo laico-liberale intorno a Zanardelli. Per la sua formazione giuridica, la sua attività letteraria e politica e i suoi contatti sociali, rientrava a pieno titolo nel blocco di governo e rappresentava addirittura il prototipo dell'uomo pubblico giolittiano.

Ugualmente tenace si presenta l'ideale prussiano dello "Staatsdiener" (servitore dello Stato) dopo il crollo della monarchia. L'ala conservatrice non esita a servirsene contro il nuovo Stato, sfruttando la libertà di stampa non ammessa dall'Italia fascista[128]. È quanto emerge con chiarezza dalla lettura del necrologio del capo del dicastero della Giustizia del Reich ed ex sottosegretario di

---

[125] Cit. da ABI, II, F. 36, 171 sgg.

[126] Questo anche il tenore della breve biografia di Telesforo Sarti del 1898, cfr. *Arcoleo, Giorgio,* in ABI, F. 66, 397 sg.

[127] Nicola Antonetti, *Gli invalidi della costituzione: il Senato del Regno, 1848-1924*, Roma-Bari 1992, pp. 193 sg., 200, 206-8.

[128] Peter Christian Witt, *Konservatismus als "Überparteilichkeit". Die Beamten der Reichskanzlei zwischen Kaiserreich und Weimarer Republik 1900-1933*, in Id. [et al.] (Hgg.), *Deutscher Konservatismus im 19. u. 20. Jahrhundert. Festschr. für Fritz Fischer*, Bonn 1983, pp. 231-280, qui pp. 267 sgg.

Stato prussiano Hermann Lisco (1850-1923)[129]. Autore del necrologio, apparso sul *Deutsches Biographisches Jahrbuch,* è il direttore ministeriale dell'amministrazione giudiziaria del Reich Schlegelberger[130], un ex dipendente di Lisco. Nato a Berlino da una famiglia di giuristi e teologi, il defunto è qui descritto come il modello del «funzionario prussiano di vecchio stampo»[131]. Dopo gli studi di diritto a Berlino, Heidelberg e Greifswald e la partecipazione alla guerra contro la Francia, egli entra nel servizio statale prussiano nel 1871, dove rimane fino al 1909 quando «la fiducia reale lo eleva al posto più alto del dicastero della Giustizia del Reich» (p. 243). È interessante il fatto che Lisco venga definito «servitore dello Stato apolitico».

«Nella sua lunga carriera il defunto non ha mai preso posizione politica. Suo padre apparteneva ai più insigni dignitari ecclesiastici liberali di Berlino. Nell'esercizio delle sue funzioni tale atteggiamento non mancò di procurargli attriti con gli organi superiori» (p. 244). «A volte si è lui stesso definito "liberale" e "nazionale" nel senso che questi termini avevano prima dei rivolgimenti del 1918 [...] Dall'inizio del servizio fino alla fine della carriera i superiori e i collaboratori gli hanno sempre riconosciuto profondo senso critico, capacità di giudizio, ampie conoscenze ed esemplare imparzialità, instancabile operosità e altruistica disponibilità» (p. 245).

Un alto funzionario del Reich di orientamento conservatore incarna qui ancora una volta l'ideale del servitore statale prussiano che con totale abnegazione si dedica come "tecnico" solo e soltanto ai propri compiti[132]. I sentimenti monarchici sono ammessi senza infingimenti con una terminologia rimasta immutata fin dal 1848, l'anno del precedente "rivolgimento".

Quanto i giovani aspiranti alla carriera burocratica, saliti nell'età guglielmina ai massimi vertici dell'amministrazione prussiana e in parte del Reich, avessero interiorizzato questo ideale antiparlamentare, lo dimostra uno sguardo al fascicolo relativo all'esame di Stato sostenuto dal futuro ministro dell'Interno prussiano

---

[129] DBJB, V, 1923, Berlin 1929, pp. 241-248.

[130] Franz Schlegelberger, nato il 1876 a Königsberg, dal 1931 segretario di Stato (anche dopo il 1933!), come professione secondaria professore onorario a Berlino, cfr. *Kürschners Gelehrten-Kalender,* 1931, II, coll. 2562 sg.; *Wer ist's?,* 1935, p. 1390.

[131] DBJB, V, 1923, p. 246.

[132] Di tono simile anche la caratterizzazione del ministro della Pubblica istruzione conte Zedlitzsch-Trützschler nel DBJB, I, *1914-16*, Berlin-Leipzig 1925, pp. 108 sgg., qui p. 109: «Era un eminente conoscitore delle leggi e un burocrate nel miglior senso della parola, nel senso cioè di una rigorosa, fervida, disinteressata dedizione di antico stampo prussiano all'incarico affidatogli».

e cancelliere del Reich Theobald von Bethmann-Hollweg (1856-1921)[133]. Nell'ambito del "grande esame di Stato" la regia commissione di esame, il cui presidente era il futuro ministro dell'Interno Herrfurth, aveva dato al referendario, allora (1884) in servizio a Francoforte sull'Oder, come secondo compito scritto il seguente tema: «Quali motivi parlano pro o contro l'esercizio da parte dei servitori dello Stato di un diritto elettorale attivo e passivo?». Nell'ampio tema, giudicato con "pienamente sufficiente" si legge la seguente frase:

> «La vecchia Prussia deve in buona parte il suo sviluppo al lavoro coscienzioso, stimabile e fidato del ceto burocratico che va preservato nella sua integrità. La nuova Prussia non è finora riuscita a dar vita nel campo della rappresentanza popolare a un organo che, pienamente cosciente dei propri doveri, collabori alla costruzione dello Stato. Occorre creare un modello, senza preoccuparsi di imitare passivamente istituti stranieri. Spetta proprio alla Prussia grazie alla sua peculiarità la missione di far nascere una forma di Stato che unisca a una forte e potente monarchia una rappresentanza popolare non dominante, ma di servizio. Infatti se il re ha come sua funzione quella di servire, anche il parlamento non può che fare altrettanto»[134].

Qui viene spontaneo pensare al futuro cancelliere che rifiuterà sempre di cambiare la legge elettorale prussiana delle tre classi e che dopo la guerra affermerà in proposito: «Non ho avuto successo, ma ho fatto il mio dovere»[135]. È quanto hanno probabilmente pensato molti dei funzionari statali prussiani che si consideravano "al di sopra delle parti" e che giustificavano con tale argomento la loro adesione a un sistema "peculiare", non sottoponibile a riforma.

b) Mutamento del senso di identità delle élites dopo il 1890

All'interno del pur immutato concetto di uomo pubblico/servitore dello Stato subentrano dopo il 1890 modifiche e cambiamenti che tengono conto dei nuovi tratti che caratterizzano i funzionari e le loro carriere. Si analizzerà ora la trasformazione concettuale del modo in cui le élites hanno percepito la propria identità[136].

---

[133] Cfr. GStA Merseburg, Rep. 125 (2.6.2.), *Prüfungsakten*, 475 (Bethmann-Hollweg, 1884).

[134] *Ibid.,* p. 211.

[135] Cit. da FRITZ HARTUNG, *Bethmann-Hollweg,* necrologio in DBJB, III, 1921, pubblicato nel 1930, pp. 21-41, qui p. 24.

[136] La presente indagine si basa per l'Italia su 106 brevi biografie e necrologi, tratti specie dalle pubblicazioni dell'epoca tra il 1890 e il 1922, per la Prussia 30 necrologi e brevi biografie, di cui

In entrambi i paesi le brevi biografie dei funzionari perdono dopo il 1890 il tono appassionato. In Italia il mito del Risorgimento era stato elevato a culto statale[137]. L'élite postrisorgimentale non poteva però più basare la propria legittimazione su questo programma di laica religiosità. Dalle vite degli alti funzionari scompare così gradualmente la parola "patria". In Prussia si continua a sottolineare l'apporto di molti funzionari prussiani alla costruzione delle istituzioni "patrie", cioè dell'amministrazione del Reich. Ma qui non c'è mai stato troppo spazio per un parallelo nazionalismo epico e civico; i funzionari prussiani non si potevano di certo atteggiare a "martiri della patria", un atteggiamento del genere contrastava con la cultura austera e protestante della burocrazia prussiana ed era giudicato troppo "borghese"[138].

L'immagine collettiva dell'élite prussiana assume tratti più moderati per una certa normalizzazione dei rapporti tra parlamento e burocrazia. Scompaiono connotazioni chiaramente antiparlamentari. Le espressioni "guerresche" come "lotta", "battaglia" ricorrono solo di rado a proposito del parlamento[139]. Anche da parte nazional-liberale vengono sempre più risparmiati attacchi ai funzionari prussiani. Questa tendenza emerge ad esempio nella breve biografia dell'ex

---

13 dell'età successiva alla svolta democratica. Dal punto di vista contenutistico il rivolgimento politico ha riflessi di due tipi: osservazioni a volte apologetiche o critiche nei confronti della democrazia, come ad esempio nel necrologio sopra citata di Lisco. In secondo luogo le denominazioni "re" o "imperatore" sono sostituite nel testo dalla parola neutrale "Stato".

[137] Su questo in generale EMILIO GENTILE, *Il culto del Littorio…* cit., pp. 5-38, qui specie pp. 21 sgg. Gentile sottolinea l'importanza dell'esercito e della monarchia. Con maggiori dettagli e incentrato sull'influsso delle élites liberali MASSIMO BAIONI, *I musei del Risorgimento, santuari laici dell'Italia liberale*, in «Passato e presente», 29 (1993), pp. 57-86.

[138] Anche il culto statale nel nuovo Reich era come quello prussiano in primo luogo militaristico e monarchico. Questo vale soprattutto per Berlino, meno per gli Stati meridionali del Baden e del Württemberg. Sugli atti solenni in occasione della fondazione del Reich cfr. ARNO BORST, *Barbarossas Erwachen. Zur Geschichte der deutschen Identität,* in ODO MARQUARD - KARLHEINZ STIERLE (Hgg.), *Identität*, München 1979, pp. 17-60, qui pp. 40-51 (Poetik u. Hermeneutik VIII).

[139] Ad esempio in Friedrich Wilhelm Fleischer (direttore ministeriale alla Pubblica istruzione sotto Studt), cfr. *Studt, Konrad v.,* in DBJB, III, 1921, pp. 246-250. Il necrologio di Fleischer per il suo ex capo è un buon esempio della percezione fortemente apologetica che hanno di sé i funzionari monarchici dell'epoca di Weimar: «Il triste esito della guerra e il rivolgimento politico seguitone hanno offuscato gli ultimi anni di vita di questo uomo fedele al re e in lutto per la rovina della sua patria» (p. 248). «Politicamente fu un convinto conservatore, ma nella scelta dei suoi collaboratori [della cui cerchia faceva parte lo stesso Fleischer] non si orientò mai secondo criteri politici o clericali […]. Devoto al re, non era un bizantino» (p. 249). «Non ebbe alcun timore delle lotte parlamentari» (p. 250). Il suo motto era: «Libero da superbia e da passioni meschine, nemico del falso, instancabile nel servire il sovrano e la patria, è stato un luminoso esempio di un esemplare funzionario prussiano di antico stampo […]», *ibidem.*

"ribelle del canale" e futuro ministro dell'Interno Dallwitz, quando questi venne nominato nel 1914 governatore dell'Alsazia-Lorena. L'«Illustrirte Zeitung» di orientamento liberale, se aderisce alle critiche usuali verso la burocrazia, ne rispamia il personaggio in questione, definendolo un'eccezione:

> «Anche di persona il signor von Dallwitz è tutt'altro che un ottuso burocrate e le serate trascorse in discussioni politiche a casa sua godono di grande favore presso tutti i partiti borghesi». Dallwitz – così prosegue il biografo – «si oppone decisamente a una ampia democratizzazione del sistema per l'elezione della Camera prussiana». Tuttavia «è certamente falso definirlo *tout court* un esponente della reazione, come capita di vedere qua e là. Ha ad esempio introdotto sia nell'Anhalt che in Prussia la possibilità di farsi cremare»[140].

Con toni altrettanto apologetici Hermann Diez, direttore dell'Agenzia di stampa Wolff (Wollfsches Büro), vicina al governo, descrive il defunto governatore (Oberpräsident) Schwartzkopff come «esponente, nelle questioni ecclesiastiche e politiche, [...] di un netto conservatorismo. Ma la conduzione del suo ufficio, nonostante tutto il vigore profuso, non è mai stata sotto il segno di una chiusura intollerante, come dimostra tra l'altro il fatto che è stato nominato dottore *honoris causa* dalla Facoltà teologica dell'Università di Marburg di orientamento prevalentemente liberale»[141].

Ci sono dunque "burocrati ottusi", ma Dallwitz e Schwartzkopff non ne fanno parte. Emerge qui con chiarezza quanto in Prussia fossero vicini i conservatori e i liberal-nazionali. Il conflitto costituzionale risaliva a un'epoca ormai molto lontana, c'erano adesso altri comuni nemici che occorreva "fronteggiare". Nel 1878 la situazione era del tutto diversa: a quell'epoca l'«Illustrirte Zeitung» esercitava una forte critica nei confronti dei conservatori.

Quando il conte Botho Eulenburg successe al congiunto Friedrich come ministro dell'Interno, il giornale scrisse il 13 aprile 1878 tracciando una breve biografia del nuovo titolare, che egli era «un valente burocrate», ma «con le stesse convinzioni del precedente ministro dell'Interno e del nuovo vicepresidente [il conte Stolberg-Wernigerode]» e dunque un sostenitore del «partito conservatore o liberalconservatore o come vogliano chiamarsi questi signori».

---

[140] IZ, n. 3695, 23-4-1914, p. 850.
[141] IZ, n. 3701, 4-4-1914, p. 1223.

La normalizzazione dei rapporti tra parlamento e burocrazia, tra nazional-liberali e conservatori nasceva da diversi motivi. Va menzionato da un lato il consolidamento, anche se precario, dell'assetto istituzionale bismarckiano che fa seguito alla «organizzazione interna del Reich» del 1878. A differenza del Reichstag, il Landtag prussiano, la Camera un tempo ribelle e di orientamento liberale, si trasforma in un baluardo conservatore. Una tendenza che non si può far risalire solo al sistema elettorale delle tre classi, ma anche a un orientamento sempre più filogovernativo specie dei nazional-liberali prussiani. Va insomma detto che i cambiamenti descritti hanno tolto valenza politica all'immagine che aveva di sé l'élite prussiana e smorzato anche i toni delle pubblicazioni non ufficiali, da essa influenzate.

Anche in Italia i cambiamenti all'interno del sistema politico hanno aggiunto nuovi tratti all'identità collettiva dell'élite. Il più importante è la differenziazione e crescente specializzazione delle carriere parlamentare e burocratica. La fine della "coincidenza" tra politica e amministrazione ha messo in evidenza due categorie professionali all'interno dell'élite. A quale immagine ufficiale hanno voluto rifarsi? Quali strategie di legittimazione hanno messo in atto? Cominciamo dai parlamentari: Alfredo Baccelli (nato nel 1863), figlio del ministro della Pubblica istruzione Guido e nipote del senatore Augusto, è caratterizzato da Sarti in questo modo:

> «Alfredo, a soli diciotto anni, fece parlar di sé, per aver vinto la prima gara d'onore in lettere italiane bandita fra licenziati dei licei. Poco appresso si tornò a parlare di lui per aver schiaffeggiato Sbarbaro che [...] si era permesso d'insultare sua madre. Laureatosi in legge ed in filologia, si diede ad esercitare l'avvocatura coltivando in pari tempo con ardore e successo le belle lettere [...] Ha pur scritto d'argomenti giuridici. [...] Nelle elezioni generali del 1895 riuscì per la prima volta deputato. [...] Seduto, come suo padre, a sinistra, appoggiò il Gabinetto Crispi [...] Assiduo ai lavori della Camera, vi ha pronunciato alcuni buoni discorsi ed è pure stato eletto membro di varie Commissioni [...] degli interessi speciali del collegio si occupa con grande amore ed alacrità»[142].

L'immagine ideale del parlamentare di professione è quella di un politico onesto, dotato, colto e inserito nella vita pubblica. Al posto dell'abnegazione patriottica che caratterizzava i padri, la nuova generazione si segnala piuttosto per l'attenzione "laica" verso gli interessi espressi dai collegi eletto-

---

[142] Cit. da ABI, F. 87, 389.

rali[143]. Si tratta di "personalità" entrate «giovanissime nella vita pubblica». Il potere è ora legittimato "dall'onorabilità borghese", dall'esperienza pratica e dalla professionalità nella rappresentanza degli interessi locali[144]. Qui emerge quella provincializzazione delle carriere sopra descritta. Dopo il consolidamento dello Stato nazionale, i rappresentanti a livello quasi professionale di interessi locali – perlopiù avvocati-politici la cui attività di pubblicisti li aveva fatti conoscere oltre i confini del luogo d'origine – si sono sempre più assunti il compito di organizzare la rete delle comunicazioni tra ambito nazionale e locale. Essi avevano maggiori esperienze comuni rispetto alla generazione del Risorgimento: le loro carriere erano iniziate nello Stato unitario, presso un'università organizzata secondo il nuovo ordinamento scolastico e in un'amministrazione locale strutturata secondo il nuovo codice amministrativo. Non erano stati dunque costretti a costruirsi una identità comune come era avvenuto per i padri, con la conseguenza che la loro immagine collettiva dopo il 1890 ha assunto tratti identificativi più esteriori che interiori.

Nuova è anche la nascita in Italia di qualcosa che assomiglia a una identità ufficiale della classe burocratica, che si distingue sia dall'immagine del politico che da quella del funzionario che gode di protezioni politiche. Nelle biografie di questo secondo gruppo si sottolinea, oltre alla competenza, anche la "fedeltà" al partito del protettore politico che manovra la rete di relazioni e rapporti. Esempio di un tale funzionario è il piemontese Pietro Bertarelli (1845-1922), prefetto e direttore generale del Ministero dell'interno. Sarti descrive così la vita di questo personaggio, in seguito eletto al Parlamento:

> «Pietro Bertarelli [...] laureatosi giovanissimo in legge all'Università di Torino, entrò nella carriera amministrativa, in cui raggiunse i più alti gradi con fama, non menzognera o cortigianesca, d'ingegno, dottrina, rara modestia e l'esemplare onestà. Fu prima al Ministero d'agricoltura [...], poi a quello dell'Interno perché Depretis, apprezzandone le qualità ottime e la gentilezza rara dei modi, lo volle a capo del suo Gabinetto partico-

---

[143] Lo stesso si dice per Teobaldo Calissano: «Assiduo ai lavori dell'Assemblea, dà prova di zelo anche nel sostenere gl'interessi della sua regione», cfr. ABI, F. 229, 411 (SARTI, *Il parlamento italiano...* cit., 1898); e per Cesare Fani: «Il Fani che curò sempre con grande amore e coscienza gl'interessi legittimi della sua regione...», ABI, F. 391, 370 sg. (SARTI, *Il parlamento italiano...* cit., 1898).

[144] Questo vale ad esempio per Nicola Balanzano, cfr. ABI, F. 98, 230 e 231 (SARTI, *Il parlamento italiano...* cit., 1898) e Pietro Bertolini che fece anche lui carriera in ambito comunale prima di essere eletto al parlamento nazionale: «Il B. comminciò a iniziarsi alla vita pubblica, entrando giovanissimo nell'amministrazione comunale di Montebelluna, ove sua famiglia possiede una ricca ed ospitale villa», cfr. ABI, F. 150, 338 sgg. (AMATO, *Cenni biografici...* cit., 1891).

lare. E la stima e l'affetto dell'illustre statista piemontese fu dal B. ricambiata con figliale devozione avendolo assistito fino agli estremi istanti di vita»[145].

Emerge qui in modo chiaro l'idea paternalistica insita nel termine di "fedeltà" (scambio di capitale sociale) tra superiori e subordinati. Al tempo stesso si desume dal testo la scarsa considerazione, particolarmente forte in Italia, che la borghesia nutre verso la burocrazia liberale: Bertarelli non è un funzionario "normale" (tendenzialmente incapace), ma un luminoso esempio del suo ceto.

Dal tipo del funzionario "fedele", cioè con protezioni politiche, si differenzia la carriera dell'"incorruttibile servitore dello Stato", che troviamo ugualmente descritta in quegli anni. Un esempio è fornito da Domenico Amato che ricostruisce quella del prefetto Giannetto Cavasola:

«Appartenente a distinta e notissima famiglia, egli con l'ingegno, la seria coltura scientifica e letteraria e i segnalati e splendidi servigi resi all'Italia [...], ha saputo circondare di gloriosa fama l'egregio casato. Laureato in giurisprudenza in giovanissima età, [...] si die' all'amministrazione provinciale seguendo l'innata vocazione e percorse una splendida carriera, esclusivamente pel suo ingegno, zelo e merito distintissimo [...] Non potendo enumerare tutte le cariche disimpegnate con rara perizia dal C., ricorderemo [...] che a Potenza si rivelò non solo abilissimo e chiaro funzionario, ma anche energico e coraggioso nella lotta che intraprese contro le malversazioni e le prepotenze delle clientele locali [...] Fra le molte virtù che adornano il chiarissimo comm. C., spicca quella di una esemplare rettitudine e di una perfetta indipendenza di pensiero e di azione non solo verso i deputati, ma anche verso lo stesso Governo»[146].

Da notare che non si tratta di una immagine collettiva della classe burocratica. L'autore è un giornalista dell'ambiente parlamentare, impegnato a diffondere l'immagine ideale del deputato. Ma la grande popolarità del prefetto "incorruttibile" rivela per la prima volta i limiti del parlamentarismo italiano finora dominante. Non a caso fu il generale Luigi Pelloux a chiamare Cavasola nel 1900 alla carica di direttore generale del Ministero dell'interno. Pelloux, che apparteneva al partito legato al re Umberto I, ha cercato invano di reprimere con la forza e contro le resistenze del parlamento le agitazioni sociali esplose a fine secolo[147]. A quell'epoca si dibatteva la possibilità di imporre la cosiddetta "scelta prussiana", la trasformazione dello Stato in senso monarchico-autorita-

---

[145] ABI, F. 148, 154 (SARTI, *Il parlamento italiano...* cit., 1898).
[146] ABI, F. 278, 145 sgg. (AMATO, *Cenni biografici...* cit., 1891).
[147] GHISALBERTI, *Storia costituzionale...* cit., pp. 252-259.

rio, un programma rimasto non senza influsso su Pelloux. Nel 1901 il tentativo di colpo di Stato fallì definitivamente, e con Zanardelli ritornò al potere un uomo della Sinistra liberale. Ma Cavasola «preferì andare in pensione»[148]. Nel 1914, nominato nel frattempo senatore, dato che godeva della fiducia del nuovo re Vittorio Emanuele III, fece ritorno a Roma come ministro dell'Agricoltura sotto Salandra, presidente del Consiglio conservatore. Qui risulta evidente come anche i funzionari italiani "apolitici" fossero nei momenti di incertezza più orientati in senso conservatore e tendenzialmente distanti dal sistema parlamentare. Un fatto che trova conferma dopo la prima guerra mondiale.

Il consolidamento di una classe burocratica italiana cosciente di sé affiora anche in letteratura. Nel suo romanzo, apparso nel 1898, *Demetrio Pianelli,* che descrive le preoccupazioni e le difficoltà, ma anche i valori del ceto impiegatizio piccolo-borghese, Emilio De Marchi affida la narrazione a un funzionario di grado elevato. Il superiore, che ha il grado di commendatore, spiega ai sottoposti come ha ottenuto tale titolo:

> «Sua Eccellenza il Ministro non ha certo voluto premiare una persona che, per quanto zelante e volenterosa, non ha ottenuto dalla natura né doti straordinarie d'ingegno [...] né ha recato alla pubblica amministrazione servigi straordinari: ma io sono persuaso che ha voluto premiare in me [...] la fedeltà a quei principi d'ordine e di progresso che informano lo spirito delle nostre istituzioni liberali [...] non è né la forza degli eserciti né i baluardi delle fortezze [...] che potranno mantenere la pace [...] ma bensì l'unità, la concordia, l'ordine nei principii, l'ordine nelle amministrazioni locali, il disinteresse dei funzionari...» .

I principi della buona amministrazione sono dunque: «la giustizia nei superiori, il rispetto nei subalterni, in una parola un'armonia di sentimenti in quell'unico ideale, in cima al quale siede il benessere del paese [...]»[149].

Sia in Italia che in Prussia, fa parte integrante del bagaglio che costituisce l'identità degli alti funzionari, oltre all'elemento della presunta "indipendenza" politica, l'ideale della competenza. In Prussia tale ideale è a volte collegato dopo il 1890 a quello del "riformatore", e in particolare del "riformatore sociale". È questo un chiaro riflesso dei processi di differenziazione e specializzazione amministrativa che promuovono l'ingresso nella burocrazia di tecnocrati.

---

148 DBI, XXIII, pp. 28-30, qui p. 30.

149 EMILIO DE MARCHI, *Demetrio Pianelli*, a cura di FOLCO PORTINARI, Milano 1985, pp. 212 sg.

Dal punto di vista politico, l'importanza attribuite alle "riforme" va messa in rapporto con la doppia strategia, seguita da Bismarck e ulteriormente sviluppata dai suoi successori, specie da Bülow, nella lotta contro la socialdemocrazia (repressione e riforma sociale). Come rappresentante dei "riformatori" troviamo tra gli altri Robert Bosse. Nel suo necrologio ufficiale, pubblicato sul «Reichs- und Staats-Anzeiger» del 1° agosto 1901, si legge la frase seguente:

«In tutte le cariche da lui ricoperte al servizio dello Stato prussiano, il defunto ha profuso per la realizzazione dei compiti affidatigli non solo la forza della sua intelligenza, ma anche tutta la passione del suo cuore pieno di alti ideali. Al dicastero dell'Interno fu tra i principali sostenitori della benefica legislazione sociale [...]».

L'esempio di Bosse può inoltre chiarire quale atteggiamento abbiano nei confronti della provenienza sociale gli autori di questi testi celebrativi. Nel necrologio pubblicato nella parte non ufficiale del "Reichs-Anzeiger" non c'è alcun accenno alla professione del padre che, in quanto proprietario di una distilleria, apparteneva, come si è detto, a un ambiente insolito e non consono alla dignità di un funzionario prussiano[150]. Diversamente che in Italia, dove nei necrologi ufficiali è menzionata solo di rado la provenienza sociale, le élites prussiane non hanno cercato di nascondere la loro rigida prassi di reclutamento. Probabilmente gioca qui un ruolo importante l'idea di far parte della "classe dominante", non disgiunta da concezioni aristocratiche e monarchiche.

c) Conclusioni: stabilità e mutamento delle élites prussiana e italiana dopo il 1890

Rispetto al periodo antecedente il 1890, a presentare mutamenti è soprattutto l'élite italiana. Con il consolidarsi dell'amministrazione centrale e del parla-

---

[150] Informazioni sulle professioni dei padri si trovano nella maggior parte dei necrologi dello «Staatsanzeiger»; ad esempio il padre di Altmann era sostituto procuratore e notaio (RAnz del 4 novembre 1918); quello di Löwenberg sostituto procuratore (RAnz del 6 aprile 1914); il padre di Peters parroco (qui con una generalizzazione: «venuto alla luce nella casa di un pastore tedesco, un ceto che ha dato alla nostra patria tanti uomini valorosi ed eminenti», RAnz del 30 novembre 1909); il padre di Kirchner parroco (RAnz del 19 novembre 1925), il padre di von Rheinbaben maggiore («caduto nel 1866», RAnz del 1° aprile 1921); non abbiamo informazioni per von Weyrauch, il cui padre era direttore di liceo (RAnz del 13 febbraio 1905); di Küntzel, il cui padre era un giudice circondariale (Kreisrichter) (RAnz del 16 aprile 1914); di von Bremen, anche lui figlio di un giudice circondariale (RAnz dell'11 agosto 1919).

mento come sistemi relativamente autonomi il processo della distinzione tra burocrazia e politica raggiunge una nuova tappa. Procede con maggiore lentezza l'elaborazione di nuovi modelli per l'élite in fase di cambiamento, dato che specie la burocrazia non dispone, diversamente dal mondo parlamentare, di un proprio peso specifico presso l'opinione pubblica. Le cose cambiano radicalmente solo quando il parlamento viene esautorato dal regime fascista alla metà degli anni Venti. Nel periodo precedente gli alti funzionari cercano di darsi un'identità mettendo in risalto le differenze con i parlamentari. Come in Prussia, si aspira a raggiungere questo risultato enfatizzando l'"indipendenza" politica e la competenza tecnica e svelando al tempo stesso orientamenti tendenzialmente conservatori.

A differenza che in Prussia, la burocrazia italiana nasce non come "ceto generale", ma come élite funzionale dell'apparato amministrativo. I parlamentari, che costituiscono il settore politico dell'élite statale, si trasformano gradualmente in politici di professione, ma questo processo viene ad essere temporaneamente interrotto dalla dittatura fascista. I parlamentari dell'età giolittiana sono solo in pochi casi politici di professione, persone cioè che vivono non solo per la politica, ma anche di essa. È questo ad esempio il caso di un funzionario sindacale come Agostino Lo Piano. La maggior parte dei parlamentari restano aderenti al concetto di uomo pubblico, in cui si uniscono funzioni e ruoli sociali, professionali e politici. Diversamente dai politici di professione non rappresentano interessi organizzati, ma organizzano essi stessi la rappresentanza di interessi diversi. La fine del predominio liberale dopo la prima guerra mondiale svela però la limitatezza di questi notabili in versione modernizzata.

Quali conseguenze nascono dalla scissione dell'élite? L'identità collettiva porta in primo piano la competenza, mentre relega sullo sfondo aspetti manifestamente ideologici (fede liberale).

Al tempo stesso si può affermare che nel reclutamento, in antitesi alla generale formalizzazione delle carriere, acquista maggiore importanza l'appartenenza a una rete informale (massoneria). Nei testi encomiastici i tratti distintivi e peculiari sono messi meno in risalto rispetto al periodo anteriore al 1890, e si registra la tendenza a limitarsi a una generale funzione di legittimazione e di mascheramento. Questa scissione tra riproduzione e legittimazione è un riflesso della crisi della classe dominante liberale? Evidentemente lo sviluppo politico e sociale rende sempre più difficile preservare sia a livello strutturale che culturale la politica dei maggiorenti.

Anche l'élite prussiana sembra perdere sempre più il controllo sulla sua riproduzione culturale. La progressiva formalizzazione in senso accademico e

specialistico mette in discussione il concetto di "ceto generale", ma anche di funzionario tecnico apolitico. Se l'età bismarckiana è ancora caratterizzata dallo scontro con il parlamentarismo, esso scompare sotto Guglielmo II. Anche l'élite amministrativa prussiana diventa una élite funzionale e parziale, ma continua a rivendicare un ruolo politico dominante. Ha un effetto negativo anche la limitazione dell'area sociale di reclutamento. Per un certo periodo si cerca di dare un'immagine moderna di alcuni funzionari, sottolineandone la competenza come riformatori, ma ciò non basta a giustificare alla lunga le ambizioni di potere della categoria, con le quali risulta troppo in contrasto la circoscritta prassi di reclutamento, non occultata dalle biografie ufficiali. A questo si aggiunge il problema specificamente prussiano di una crescente provincializzazione politica rispetto al Reich. Durante la prima guerra mondiale assumono la guida politica prima i militari, poi i partiti. Finisce così per realizzarsi ciò che si era già delineato in precedenza.

IV

Considerazioni finali e sguardo prospettico

1. *Elites tra Stato e clientela. Risultati del confronto tra Italia e Prussia (1860 - 1918/22)*

Le élites al vertice dello Stato in Italia e Prussia, a partire dalla metà dell'Ottocento, si differenziano nettamente l'una dall'altra. La differenza sembra però particolarmente grande nei primi tre decenni successivi al 1860.

In quest'epoca arriva al potere in Italia una élite sovraregionale di parlamentari, di orientamento liberale e di provenienza prevalentemente borghese, inserita nella tradizione rivoluzionaria del 1848-49 e rappresentante della nascente società e cultura nazionale. Da qui il nome dato a tale gruppo di "élite risorgimentale". Il Regno d'Italia venne creato, come il Reich tedesco, dall'"alto", con la collaborazione della diplomazia e dell'esercito (francese). Ma senza l'ala rivoluzionaria del movimento risorgimentale il Meridione non sarebbe stato annesso al Piemonte. Una rilevanza analoga non è toccata al movimento nazionale tedesco, che è dunque scomparso dalla storia ufficiale della formazione del Reich, incentrata sulla monarchia e sull'esercito. Si cercherebbe invano in Germania qualcosa di paragonabile al culto nazional-democratico per Garibaldi. Di certo, anche in Italia hanno ottenuto il sopravvento i circoli liberal-conservatori intorno al re sabaudo. Le idee e le azioni dei nazional-rivoluzionari sono state arginate dopo il 1861. Si sono espulsi dalla vita pubblica rivoluzionari come Garibaldi o essi stessi si sono trasformati, come Francesco Crispi, in "politici pragmatici" legati alla corona e ammiratori di Bismarck. Tuttavia il Regno d'Italia di stampo autoritario è stato costretto a venire a patti con il movimento nazionale in misura assai maggiore che nel Reich. Molti membri della Camera dei deputati, centro del sistema politico italiano, rappresentavano gli ideali del Risorgimento garibaldino. Lo evidenziano in modo chiaro le biografie e l'immagine che aveva di sé l'élite italiana prima del 1890.

L'élite prussiana di quest'epoca si è identificata in larga parte con la politica di Bismarck. Questi alti funzionari, tra i quali molti provenivano da famiglie aristocratiche o avevano acquisito un titolo nobiliare nel corso della loro carriera, si consideravano un'élite conservatrice, votata alla difesa dello Stato e della monarchia. Lo Stato era al centro dei loro pensieri, influiva notevolmente sul loro ambiente familiare e condizionava gran parte delle loro carriere, dalla frequenza universitaria all'assolvimento del servizio militare, dalla decennale attività nell'amministrazione all'ascesa alla guida di un ministero. Questa idea dello Stato era meno connotata in senso nazionale di quanto non fosse nell'élite italiana. Ciò dipendeva dal modo in cui il Reich si era formato: la Prussia aveva al suo interno un ruolo chiave e ne costituiva la spina dorsale. L'elemento rivoluzionario e giacobino del movimento nazionale tedesco e lo statalismo centralistico si erano già notevolmente indeboliti nel 1848-49. A quell'epoca si dibatteva in Italia la possibilità di una soluzione federale della "questione nazionale" sotto la guida di Pio IX, destinata al fallimento come la variante centralistica in Germania. Due decenni dopo nei due paesi si sono affermati i modelli opposti. La costruzione del Reich tedesco ha consentito di mantenere le strutture "adulte" (risalenti in parte solo al 1866) delle singole amministrazioni statali. Come si è dimostrato nel cap. I, il modello prussiano conservatore e decentrato, preservato nello spirito della soluzione federale, si è sviluppato come contraltare al centralismo giacobino. Lo statalismo dell'élite prussiana si inserisce dunque chiaramente in una tradizione antirivoluzionaria. Lo evidenzia anche il giudizio del tutto diverso sulla Rivoluzione del 1848 nelle biografie dei funzionari prussiani.

Le carriere e le idee dei funzionari italiani sono invece caratterizzate da un certo distacco dallo Stato. Un atteggiamento che comincia nelle famiglie, composte in buona parte da proprietari terrieri borghesi o anche da nobili di sentimenti "patriottici", e continua negli studi di avvocati dell'opposizione, luogo privilegiato dell'istruzione professionale dell'élite. È l'avversione nei confronti degli Stati preunitari a caratterizzare il comportamento di tale ceto durante la Rivoluzione del 1848-49 e durante le guerre di indipendenza del 1859-60, 1866 e 1870. Il giacobinismo, maggiormente presente in Italia, si riflette però anche, nonostante la mentalità classista vicina a quella prussiana, in una (relativamente) più ampia apertura sociale. Troviamo più persone che, partendo da una situazione sociale svantaggiata, arrivano ai massimi vertici dei ministeri qui analizzati. Il sistema plasmato sul modello francese dei concorsi pubblici facilitava – almeno in teoria – l'accesso nell'amministrazione anche a persone non provenienti dai tradizionali ambiti di reclutamento.

Tra gli alti burocrati della Prussia, ma anche di altri Stati tedeschi e del Reich

dominano invece gli aristocratici e i nobilitati. L'Italia rappresenta però in questo ambito un caso particolare in Europa (come la Svizzera). Perfino la Francia repubblicana presenta tra i suoi massimi funzionari ministeriali più nobili che non l'appena fondato Regno d'Italia, dove la percentuale è inferiore al 10%[1]. Inoltre tra gli alti funzionari ministeriali della Prussia e del Reich troviamo molti più padri già attivi nello Stato come funzionari, ufficiali o parroci di quanti non ve ne siano tra l'élite italiana. Ciò dipende non da ultimo dalle modalità decentrate del reclutamento prussiano. Sta al presidente di distretto (Regierungspräsident), la massima autorità a livello locale, decidere se chi ha superato l'esame di Stato possa essere accettato o meno nella pubblica amministrazione. Si ottiene un posto in un ministero prussiano e in un ufficio del Reich solo dopo una lunga attività in provincia. In tal modo la conservatrice classe dirigente prussiana riesce ad allevare un corpo di funzionari selezionato sulla base di rigorosi criteri sociali e politici. Le élites locali sono incardinate in questo sistema e svolgono un ruolo decisionale attraverso i loro fiduciari operanti in seno agli uffici circondariali (Landratsämter) e distrettuali (Regierungspräsidien). Questo sistema di cooptazione, in base al quale chi aspira a una carriera burocratica deve chiedere, dopo aver superato l'esame di Stato, di essere accolto in un organo collegiale, conferisce al reclutamento il carattere di un atto di graziosa concessione. Ciò consente ai ceti dominanti dello Stato prussiano, la nobiltà agraria e la borghesia filogovernativa, di riprodursi entro uno stesso modello culturale. L'organo collegiale giudica il referendario in base al suo "contegno", cioè a ciò che Bourdieu chiamerebbe l'*habitus.*

In Italia il sistema di reclutamento, organizzato centralisticamente, ha invece lo scopo di garantire alla classe parlamentare il controllo sull'apparato statale. Le élites locali partecipano indirettamente a questo processo attraverso i loro rappresentanti parlamentari a Roma, dunque, al contrario della Prussia, al di fuori dell'ambito statale vero e proprio.

La classe parlamentare dell'élite italiana, che esercita funzioni paragonabili a quelle dell'élite burocratica prussiana, viene anch'essa selezionata con un procedimento di cooptazione decentrato. Al posto dell'organo collegiale amministra-

---

[1] CHRISTOPHE CHARLE, *Les hauts fonctionnaires en France au XIXième siècle,* Paris 1980; ID., *Les élites de la République (1880-1900),* Paris 1987. Lo stesso vale anche per altri Stati tedeschi, ad esempio per la Baviera, dove nel 1910 il 10% dei direttori e consiglieri, il 38,6% dei governatori e il 26,6% dei direttori ministeriali erano nobili o nobilitati; nei ministeri prussiani nel 1912 il 30% dei sottosegretari, il 12,8% dei direttori al Ministero dell'interno e il 41,4% al dicastero degli Esteri avevano un titolo nobiliare. Ma in confronto all'élite statale dell'età bismarckiana la percentuale dei nobili risulta in Prussia nel complesso leggermente minore.

tivo è il locale collegio elettorale, composto dai notabili, a scegliere le nuove leve parlamentari. Anche qui l'*habitus* gioca un ruolo decisivo nel reclutamento. Questo analogo meccanismo di riproduzione, con cui le rispettive élites locali controllano l'ingresso ai massimi organi dell'apparato statale, favorisce in entrambi i casi un orientamento clientelare delle classi dirigenti. Si potrebbe forse individuare una differenza tra un clientelismo localistico-liberale (Italia) e un clientelismo conservatore-statalistico (Prussia). Ciò dipende dal diverso valore dell'amministrazione e del parlamento nei due sistemi politici.

Questa differenza principalmente politica continua anche dopo il 1890. Negli anni di regno dell'imperatore Guglielmo II la base di provenienza sociale dei massimi funzionari prussiani si va sempre più restringendo alle famiglie borghesi-aristocratiche. Lo Stato resta il più importante punto di riferimento di questa élite che continua a proporsi come la personificazione del "bene comune", da essa stessa teorizzato. Ma in un'epoca di "radicale politicizzazione" della società è proprio il "ceto generale" a perdere sempre più di credibilità e campo di manovra e ad agire non più "al di sopra", ma piuttosto «contro tutti i partiti»[2].

Al tempo stesso in entrambi i paesi si può constatare un rafforzamento del clientelismo. Ma in Prussia, a differenza dell'Italia, gli interventi delle clientele conservatrici si limitano all'inizio delle carriere e comunque nelle fasi successive non si manifestano in modo tanto massiccio quanto in Italia. Ciò vale soprattutto per il periodo successivo al ritiro di Bismarck, dato che Guglielmo II sembra essersi interessato meno del cancelliere agli aspiranti alle massime posizioni nello Stato prussiano, sicuramente anche perché il Reich si era nel frattempo dotato di una propria amministrazione centrale ed era via via diminuito l'influsso dei ministeri prussiani. Si può dunque concludere che è scemata il controllo esercitato dalle élites locali sulla carriera di un alto funzionario prussiano, mentre esso resta costante tra i parlamentari italiani e indirettamente anche tra i massimi burocrati legati ai primi a filo doppio.

Gli alti funzionari italiani, strutturatisi come élite autonoma solo dopo il 1890, continuano a essere subordinati alla classe parlamentare. Una volta scioltosi il legame personale tra burocrazia e politica (osmosi) che si era venuto delineando dopo il 1860, lo *status* degli alti funzionari amministrativi comincia progressivamente a scadere di livello. I posti vengono sempre più ricoperti da figli di notabili meridionali. Come per l'élite prussiana, che dopo il 1890 attinge esclusivamente, dal punto di vista sociale e regionale, dalle fila della borghesia

---

[2] L'efficace espressione in KÜHNE, *Dreiklassenwahlrecht*… cit., p. 580.

protestante colta delle province agrarie del Centro, ciò finisce con il rafforzare l'impressione di un crescente clientelismo al vertice dello Stato. In Italia, la limitata garanzia giuridica del funzionario statale – dovuta alla tarda definizione di uno statuto degli impiegati – facilita le arbitrarie ingerenze di alcuni parlamentari nell'amministrazione. Come dimostrano singoli casi, questo patronato si svolge sempre più all'interno di reti informali come le logge massoniche (ad esempio occupando posti nel Ministero della pubblica istruzione).

La burocrazia italiana, nata in questo periodo, si differenzia nettamente da quella prussiana nei suoi tratti fondamentali. Negli anni iniziali dello Stato nazionale l'élite risorgimentale aveva creato un apparato statale posto sotto il rigido controllo dei governi parlamentari in frequente mutamento. Questo modello liberale-centralistico limitava gli ambiti decisionali e di azione degli organi subordinati e del relativo personale. La crescita dell'apparato statale specie dopo il 1890 ha però rapidamente mostrato i limiti del sistema di controllo centralistico. I casi di cattivo funzionamento della burocrazia sono a tal punto aumentati che Giolitti, che aveva cominciato la sua carriera nell'amministrazione pubblica, si è battuto per le leggi di riforma del 1908. Lo *status* giuridico dei funzionari venne definito, gli stipendi aumentati, ma al tempo stesso limitate le libertà politiche dei funzionari, come quella di associazione[3]. Si coglie qui l'influsso del diritto amministrativo tedesco (cfr. cap. I.4), ma la realtà sociale impedisce che in Italia possa nascere una burocrazia "prussiana". Le limitazioni e i controlli a cui i funzionari italiani, a differenza di quelli prussiani, si vedevano in ampia misura sottoposti, dipendevano dalle interferenze che la "società" esercitava sull'apparato statale, indebolendone la compagine interna. Un elemento che si manifesta nella crescente meridionalizzazione dei servitori dello Stato. La "borghesia umanistica" del Meridione, una "società" di piccoli proprietari terrieri e notabili istruiti, considerava lo Stato come un ente assistenziale per i propri figli in cerca di lavoro. In un certo senso, essa è riuscita a imporre allo Stato liberale la sua volontà attraverso la struttura clientelare del sistema parlamentare. Alla burocrazia statale era infine assegnata l'importante funzione di ammortizzare le agitazioni sociali, funzione assegnatale anche dal regime fascista. Per tale ragione Mussolini ha rinunciato a un'ampia "fascistizzazione" dell'amministrazione tradizionale, come si vedrà in seguito, consentendo ai funzionari italiani di mantenere la propria personale libertà interiore.

Da un lato essa deriva dalla mentalità dei fondatori dello Stato nazionale, il

---

[3] GUIDO MELIS, *Burocrazia e socialismo nell'Italia liberale*, Bologna 1980.

cui rapporto distaccato con l'autorità statale si è espresso anche nell'impedire che il personale assumesse il carattere di un corpo esclusivo e ben pagato con un *status* giuridico certo e un ampio margine di manovra. I funzionari statali andavano piuttosto trattati come cittadini "normali", escludendo per essi particolari condizioni giuridiche. In seguito, la libertà interiore dei funzionari italiani li ha portati sempre più a basare il proprio potere sulle loro famiglie, parenti, amici, cioè su uno stretto legame con la società, al di fuori dell'apparato statale. La socializzazione e la quotidianità negli uffici burocratici, la vicinanza sociale e culturale ai contigui ambienti borghesi non statali ha consentito loro, a differenza che in Prussia e nel Reich, di arrivare solo verso la fine del periodo studiato a qualcosa di simile a una coscienza di classe. Per lungo tempo i massimi burocrati si sono sentiti intimamente legati alla classe liberale politica, con cui hanno formato un tutt'uno fino al 1890. Molti funzionari hanno lavorato al di fuori dell'orario di ufficio, coltivando in associazioni, organizzazioni di beneficenza e logge massoniche ogni forma di relazione. Questo stretto legame con la società borghese e con la famiglia si opponeva a una identificazione con l'idea astratta di Stato.

Sta qui la grande differenza con la burocrazia prussiana. Essa aveva acquistato la sua posizione privilegiata, il suo *status* giuridico relativamente ben garantito, la sua alta considerazione sociale e un ambito d'azione indipendente dai ministri a prezzo della propria personale libertà interiore, identificandosi con lo Stato. L'interiorizzazione dell'idea dello Stato, il distacco da altri gruppi sociali, il presentarsi come corpo a se stante, strettamente legato al potere ufficiale, al sovrano, alla nobiltà e all'esercito, ha finito con il separare tale ceto dalla società borghese. Già all'epoca delle guerre napoleoniche il moderno sistema amministrativo, organizzato in modo intenzionalmente decentrato, è stato costruito in stretto accordo con le élites locali. Il forte decentramento e l'autonomia si basavano sul presupposto che gli alti funzionari, accuratamente selezionati, sapessero interiorizzare l'ideologia statale prussiana. Per dirla in termini moderni, è stata la *corporate identity* dell'élite amministrativa prussiana a rendere possibile il decentramento, cioè lo spostamento delle decisioni a livello periferico. Hanno qui avuto un ruolo sia le antiche tradizioni dell'assolutismo riformista che il carattere nazionale della Chiesa protestante, portata in larga parte a identificarsi, a differenza di quella cattolica italiana, con i fini dello Stato monarchico e quindi ad affidare importanti compiti di socializzazione anche alla burocrazia. La contro-chiesa massonica, su cui si è fondato il Risorgimento e lo Stato italiano derivatone, non ha mai potuto produrre una sacralizzazione dell'idea del servizio statale come ha fatto la Chiesa protestante. La tradizione massonica era inoltre troppo giacobina e si adattava indifferente-

mente sia al culto dello Stato (statolatria) che alla legittimazione di azioni sovversive. Il sistema burocratico prussiano, anche per via della sua sacralizzazione, ha superato non solo la Rivoluzione del 1848, ma è stato anche travasato da Bismarck nel nuovo Reich. Il parlamentarismo borghese è stato invece inglobato nel sistema solo in seguito ed è perciò rimasto per lungo tempo un corpo estraneo.

Dall'inizio del Novecento emerge in Italia un nuovo tipo di funzionario: il tecnocrate destinato a soppiantare negli anni Venti specie nei nuovi settori dell'amministrazione i tradizionali giuristi. L'influsso politico di questo funzionario, che porta in sé già i segni di una "nuova epoca", cresce con la perdurante crisi del parlamentarismo italiano. Nelle sue competenze professionali, orientate in senso rigorosamente tecnico, assomiglia al funzionario prussiano, specie se lo si confronta con il burocrate liberale, di estrazione politico-clientelare, dell'età del Risorgimento. Come si è visto nel caso del prefetto Arcoleo, si cela però dietro la facciata del funzionario "incorruttibile", con pure competenze tecniche – come del resto in Prussia – il conservatore per il quale il parlamentarismo è un sistema troppo "avanzato". Ma personalità come quella di Arcoleo sono nell'amministrazione italiana sporadiche eccezioni. Come l'altra categoria dell'élite italiana, i parlamentari di carriera, anche gli alti burocrati dell'età liberale restano uomini pubblici, calati cioè nella vita pubblica. Più che al concetto astratto di "Stato" essi sono legati alle loro famiglie, alle singole élites e persone locali, insomma orientati in senso clientelare. Non meraviglia dunque che in Italia le differenze sociali e i problemi si vadano acutizzando e che la protesta proletaria venga repressa con la forza e nel sangue. Tutto questo dipende non da ultimo dalla carente capacità dell'élite di pensare e agire, tenendo presente l'intera società.

Il confronto delle élites presenta però non solo differenze, ma anche punti di contatto. Emergono somiglianze impressionanti, come ad esempio nel sistema di reclutamento dei parlamentari italiani e degli alti funzionari prussiani. In entrambi i paesi il controllo sull'accesso all'anticamera del potere, al ristretto ambito della vera e propria classe dirigente, è nelle mani delle élites locali. Simili in entrambi i paesi sono anche i presupposti per l'accesso: è il capitale sociale, cioè la rete di relazioni, la qualità fondamentale dell'aspirante. Dato il carattere in parte rivoluzionario con cui si è formato lo Stato italiano nella penisola assumono importanza per un breve periodo anche i trascorsi politici, per dirla con Bourdieu, il capitale politico. I processi di professionalizzazione e formalizzazione, osservati in entrambi i paesi e rafforzatisi dopo il 1860, rallentano le carriere e aumentano l'importanza del capitale culturale, senza condurre però all'esclusiva affermazione del principio meritocratico, cosa peraltro

impossibile perché sono le stesse élites a fissare i criteri in base a cui vanno valutate le prestazioni. Ciò facilita l'ereditarietà delle posizioni di prestigio e la tendenza a reclutare le nuove leve all'interno della medesima classe di appartenenza, ma acuisce d'altro canto i problemi di legittimazione. Tanto in Prussia quanto in Italia l'apparato statale serve a porre un argine contro le istanze di partecipazione politica e di ridistribuzione sociale della ricchezza avanzate dai ceti proletari. L'integrazione, così intesa, è un programma amministrativo per difendere la piramide gerarchica dalla dinamica di cambiamenti economici e sociali. Per garantire un tale risultato, si ritiene necessario formare e integrare l'élite statale reclutando esponenti delle classi elevate. Possono però arrivare a farvi parte anche persone di diversa estrazione, purché disposti a interiorizzare i valori e le norme delle élites. Ad esempio si è accolto nella cerchia degli alti burocrati, altrimenti così ermeticamente chiusa, quale rappresentante degli interessi agrari Zedlitzsch-Trützschler, addirittura privo di laurea. Dopo il ritiro di Bismarck, che non ha fatto mistero della sua avversione per la burocrazia, le carriere di persone non provenienti dagli ambienti tradizionali diventano più rare. Un fatto che dipende tanto dalla formalizzazione delle carriere quanto dalla provincializzazione e in qualche misura depoliticizzazione dell'élite prussiana dopo il 1890.

In Italia l'élite nel periodo anteriore al 1890 è composta per una parte non irrilevante da persone di diversa provenienza e formazione, cioè in pratica da tutti quelli di origine non piemontese.

Sotto Giolitti si stabilì anche per i parlamentari un sistema (informale) di carriera, creato per la riproduzione del blocco liberale. Rappresentano casi anomali politici di professione che, provenendo dal partito socialista o dal movimento sindacale (Agostino Lo Piano), sono stati "trasformati" e impiegati per l'allargamento dell'area di governo.

Il modello italiano e quello prussiano-tedesco costituiscono nell'Europa occidentale esempi estremi. Era ad essi comune il fatto di aver dovuto affrontare, a differenza degli "antichi" Stati nazionali quali la Francia, l'Inghilterra o la Spagna, un processo di integrazione particolarmente difficile, venuto a maturazione a metà dell'Ottocento. L'analisi delle élites statali dimostra quanto le strutture amministrative siano state caratterizzate dalle idee e dalle azioni delle élites locali: nel caso prussiano si è sviluppato il sistema dei consiglieri circondariali (Landräte) che offriva alle élites locali ampi margine di manovra, ma esigeva anche dai funzionari un intimo legame con lo Stato, l'interiorizzazione del "concetto di Stato", concepito al di sopra della società. Costituisce un compromesso tra gli interessi locali e nazionali anche il sistema dei prefetti italiano che lascia poco spazio autonomo ai rappresentanti periferici del governo ponendoli

sotto lo stretto controllo del ministro, a sua volta dipendente dall'organizzazione delle élites locali in parlamento.

La differenziazione del sistema nei due rami della politica e dell'amministrazione non diede vita prima del 1914 né in Italia né in Prussia-Germania alla nascita di un superiore complesso di valori comuni ai due settori. La Prussia con il suo specifico assetto politico bloccò anche a livello di Reich, quale fattore di conservazione, tutte le riforme istituzionali. Al tentativo di sottrarre l'apparato dello Stato a ogni influsso parlamentare era sottesa l'esigenza di conservare la libertà esterna dei funzionari e al tempo stesso la loro dipendenza dalle istituzioni monarchico-autoritarie. Ciò ha portato però anche al fatto che non si è potuto sviluppare un complesso di valori che includesse tanto la politica quanto l'amministrazione. Un fattore rivelatosi assai negativo per l'epoca successiva.

2. *Dopo la svolta istituzionale: un breve sguardo*

L'Italia uscì vincitrice dal primo conflitto mondiale, mentre il Reich tedesco e dunque anche la Prussia subì la disfatta. Nonostante l'esito diverso, in entrambi gli Stati si verificarono nel corso e dopo la guerra profonde crisi interne che portarono alla sostituzione dei sistemi politici del periodo precedente con nuovi assetti concepiti come modelli antitetici agli ordinamenti tradizionali.

La seguente analisi non è dedicata al confronto di questi nuovi sistemi, ma illustra, a mo' di epilogo, il successivo "destino" delle due élites esaminate in precedenza. Ci si soffermerà sulla profondità del rivolgimento politico, sulle differenze tra "nuova" e vecchia élite e sui rispettivi elementi di continuità. Queste brevi note terminano con il 1930, un anno "neutrale", scelto appunto per questo, dato che la storia del periodo successivo al 1918 ci interessa solo come ulteriore evoluzione dell'Italia liberale e della Prussia conservatrice e non come preparazione delle catastrofi degli anni Trenta e Quaranta[4].

a) Prussia: un'élite statale tra Stato autoritario e democrazia (1918-30)

La rivoluzione del novembre 1918 pose fine alla monarchia prussiana. L'ultimo cancelliere del Reich e presidente del Consiglio il principe Max von Baden

[4] La questione della fine del parlamentarismo prussiano e tedesco è perciò elusa e non viene esaminato il problema dell'ulteriore evoluzione della dittatura fascista fino alla fondazione di uno Stato totalitario.

nominò il 9 novembre suo successore Friedrich Ebert. Due giorni dopo il comitato esecutivo del Consiglio dei lavoratori e dei soldati (Arbeiter- und Soldatenrat), che aveva assunto il potere anche in Prussia, elesse Paul Hirsch (social-democratico di maggioranza) e Heinrich Ströbel (social-democratico indipendente) presidenti di un governo "a sei teste" ("gabinetto politico"). Tutti i posti nei ministeri vennero raddoppiati e assegnati rispettivamente a un esponente dei socialdemocratici di maggioranza (SPD) e a un membro del Partito socialdemocratico indipendente (USPD). Questi ultimi uscirono dalla coalizione alla fine di dicembre. Il 26 gennaio 1919 ebbero luogo le elezioni per l'Assemblea costituzionale prussiana. Paul Hirsch venne confermato presidente del Consiglio. Dopo il fallimento del colpo di Stato di Wolfgang Kapp[5] nel marzo 1920, Otto Braun (SPD) assunse la carica di presidente del Consiglio che mantenne fino al 1932, con solo due brevi interruzioni. Da questo momento è il capo del governo, scelto dal parlamento, a designare i ministri e i sottosegretari. Anche la Prussia segue l'art. 17 della costituzione weimariana che prescrive il sistema parlamentare per i singoli Stati. A differenza della costituzione del 1871 viene inoltre eliminato il "nesso organico" tra il governo prussiano e quello del Reich, non esiste cioè più l'unione personale tra cancelliere del Reich e presidente del Consiglio. La Prussia perde infine la sua posizione egemonica, costituzionalmente garantita, in seguito al cambiamento della composizione dei seggi spettanti ai Länder in seno al Reichsrat, ora occupati per metà dalle province prussiane e non più dal governo. I menzionati cambiamenti costituzionali acuiscono da un lato il dualismo tra il Reich e la Prussia, che come in passato continua a costituire i due terzi dell'intero territorio nazionale, e dall'altro indeboliscono la posizione di quest'ultima.

Il mutamento della costituzione non poté restare senza ripercussioni sull'apparato amministrativo. Divenne importante il problema della lealtà dei funzionari. Specie il ministro dell'Interno prussiano Carl Severing perseguì l'intento di democratizzare radicalmente l'amministrazione[6]. Dopo il colpo di Stato di Kapp licenziò 100 funzionari politici, specie consiglieri circondariali (Land-

---

[5] Il movimento insurrezionale militare, da lui promosso, fallì a causa dello sciopero generale indetto dai sindacati. Kapp, che si era autonominato cancelliere del Reich e presidente del Consiglio dei ministri prussiano, fuggì in Svezia, ma nel 1922 tornò in Germania per costituirsi alla Corte suprema di giustizia. Morì prima della celebrazione del processo.

[6] SCHULZE, *Otto Braun oder Preussens demokratische Sendung*, Frankfurt/M. 1977, pp. 303 sgg.; HATTENHAUER, *Geschichte des deutschen Beamtentums*… cit., pp. 365 sgg.; WOLFGANG RUNGE, *Politik und Beamtentum im Parteienstaat. Die Demokratisierung der politischen Beamten in Preußen zwischen 1918 und 1933*, Stuttgart 1965; ERNST PIKART, *Preußische Beamtenpolitik 1918-33*, in VJZG, 6 (1958), pp. 119-137.

räte). Nella nuova composizione bisognava dare la preferenza ai democratici perché, come affermava Severing,

> «Era ora importante riparare ai guasti del vecchio regime, alla discriminazione dei democratici e del partito [cattolico] di centro e all'esclusione dei socialdemocratici dall'assegnazione dei posti»[7].

Secondo il giudizio di Horst Möller, Severing e il suo successore Albert Grzezinski hanno attuato una politica della pubblica amministrazione con esiti relativamente positivi che hanno condotto a un controllo "equilibrato" dei partiti sull'apparato senza però danneggiarne l'efficienza[8]. Il cosiddetto "sistema Severing" ha portato al risultato che nel 1930 su 539 funzionari governativi al di fuori dei ministeri (governatori di provincia [Oberpräsidenten], presidenti di distretto [Regierungspräsidenten], capi della polizia, consiglieri circondariali [Landräte]) oltre la metà appartenevano o erano vicini ai partiti di governo[9].

Si è dunque avuta una netta cesura con l'antico sistema, specie dal 1920. Questo vale anche per il settore qui studiato dell'élite statale. Al ritiro di tre ministri segue quello di otto direttori generali. Di questi andarono in pensione "per malattia" o "per ragioni di età" i seguenti funzionari: nell'ottobre 1918 il sottosegretario von Chappuis[10] del Ministero della pubblica istruzione, all'inizio del 1919 il direttore generale Erich Müller[11] dello stesso dicastero, il 1° luglio 1919 il direttore della Sanità pubblica al Ministero dell'interno, Kirchner[12], sempre nel 1919 il direttore generale al Ministero della giustizia Bourwieg[13] e

---

[7] Cit. da SCHULZE, *Otto Braun*… cit., p. 303

[8] HORST MÖLLER, *Preußen*, in *Deutsche Verwaltungsgeschichte*… cit., IV, pp. 540-557, specie pp. 544 sgg.

[9] *Ibid.,* p. 547.

[10] Hermann von Chappuis (1855-1925), nel 1876 referendario, dal 1911 direttore degli Affari di culto, messo a riposo l'11 settembre 1918 per ragioni di salute, cfr.GStA Dahlem, Rep. 90, *Staatsministerium*, tit. 907, n. 7439/18

[11] Erich Müller (1851-?) nel 1872 referendario, dal 1913 direttore ministeriale alla Pubblica istruzione, nel 1919 presentò domanda per il collocamento a riposo "avendo raggiunto i 68 anni", cfrGStA Dahlem, Rep.90, *Staatsministerium*, tit. 907, n. 6017/19 (verbale del 4-4-1919); GStA Merseburg, Rep. 77, *Innenministerium, Personalakten*, n. 1848.

[12] Martin Kirchner (cfr. cap. III.2.b.), necrologio in «Vossischen Zeitung», 15 novembre 1925.

[13] Max Bourwieg (1856-1932), in servizio dal 1876, fu nel 1907 direttore ministeriale al dicastero della Giustizia, nel 1919 venne collocato a riposo a 63 anni «per ragioni di salute», necrologio in RAnz del 15 agosto 1932; GStA Merseburg, Rep. 84a (2.5.1), *Justizministerium*, n. 37 (elenco del personale del Ministero della giustizia).

il direttore dell'Istruzione, von Bremen[14]. Gli altri due direttori ministeriali alla Pubblica istruzione, Walther Gerlach e Otto Naumann, si sono ugualmente ritirati nel 1919[15]. L'unico alto burocrate cattolico del Ministero dell'interno, Jaroslav von Jarotzky originario della Slesia, è stato rimosso, promuovendolo nel 1920 a presidente del Ministero delle finanze del Land Schleswig-Holstein[16].

Soltanto cinque persone della vecchia guardia sono sopravvissute alla svolta politica. Tra questi ci sono due direttori ministeriali all'Interno, Friedrich Freund[17], nominato nell'ottobre 1918 segretario di Stato e rimasto in questo incarico con brevi interruzioni (1920) fino alla morte nel 1924, e il suo successore, Friedrich Meister[18]. Al Ministero della giustizia è potuto restare anche il (sotto)segretario di Stato, Oscar Mügel[19]; suo successore fu un altro direttore

---

[14] Egon von Bremen (1852-1919), in servizio dal 1873, nel 1910 direttore ministeriale, si congedò nel giugno 1919 «a 65 anni compiuti», cfr. *Deutsches Biographisches Jahrbuch,* Stuttgart 1917-1920, p. 713; GStA Dahlem, Rep. 90, S*taatsministerium*, tit. 907, n. 8834/19; LÜDICKE, *Die Preussischen Kultusminister…* cit., p. 32.

[15] Otto Naumann (1852-?), in servizio dal 1874, diventò nel 1907 direttore ministeriale (successore di Althoff alla Pubblica istruzione). Andò probabilmente in pensione nell'ottobre 1919 (non c'è alcun accenno in proposito nei documenti, il suo nome scompare dai ruoli ministeriali dopo il 1919), cfr. GStA Dahlem, Rep. 90, *Staatsministerium*, tit. 907, St.M. 3718/07 e Pr. R. 264/19 (ultima partecipazione a una seduta del governo prussiano il 4 gennaio 1919). Walter Gerlach (1863-1928), in servizio dal 1885, nominato nel 1917 direttore ministeriale, chiese «in base al § 13 del regolamento [...] del 26 febbraio del corrente anno – G.S. 33 – di essere collocato a riposo [...] il 1° gennaio 1920». Gerlach aveva all'epoca 57 anni, cfr. GStA Dahlem, Rep. 90, *Staatsministerium*, tit. 907, n. I 19340 a/19 (verbale del 30 settembre 1919).

[16] JAROSLAV V. JAROTZKY (cfr. cap. II.2.b); GStA Dahlem Rep. 90, *Staatsministerium*, tit. 899, n. II 2491/20; necrologio in «Preußische (Kreuz) Zeitung» del 21 ottobre 1928.

[17] Friedrich Freund (1861-1924), in servizio dal 1882, nel 1898 al Ministero dell'interno, nel 1912 direttore ministeriale, fu nominato il 26 ottobre 1918 sottosegretario, cfr. *Wer ist's?,* 1911, p. 403; GStA Dahlem, Rep. 90, *Staatsministerium*, tit. 898, n. 3088/98; «Norddeutsche Allgemeine Zeitung» del 26 ottobre 1918; necrologio in «Berliner Lokalanzeiger» (quotidiano della sera) del 22 febbraio 1924.

[18] Friedrich Meister (1870-post 1935) divenne referendario nel 1891, dal 1911 consigliere referente, il 5 ottobre 1918 direttore ministeriale all'Interno, dal 1° giugno 1920 delegato governativo al Reichsrat, nel 1924 segretario di Stato, nel 1926 presidente della Commissione di esame per alti funzionari amministrativi, poi presidente dell'Alto tribunale amministrativo (Oberverwaltungsgericht), cfr. *Wer ist's?,* 1935, p. 1052; GStA Dahlem, Rep. 90, *Staatsministerium*, tit. 899, n. II 2492/20; «Wolff's Telegraphisches Büro», n. 477 del 4 marzo 1924.

[19] Oscar Mügel (1858-*post* 1935), dal 1878 al servizio dello Stato, fu nel 1913 sottosegretario, nel 1923 collocato a riposo in base alla legge del 15 dicembre 1920. Cfr. *Reichshandbuch der Deutschen Gesellschaft,* Berlin 1930-1931, vol. II; GStA Dahlem, Rep. 77, *Innenministerium,* tit. 276, n. 193.

ministeriale nominato prima del 1918, Ullrich Fritze[20]. Dei vecchi vertici del Ministero della pubblica istruzione fu solo Wilhelm Nentwig[21] a proseguire la sua attività dopo il 1920.

La nuova élite statale, il gruppo di funzionari nominati dopo il novembre 1918, si differenzia nettamente da quella precedente. Era molto più eterogenea nella sua composizione regionale e sociale; anche le carriere mostrano percorsi variegati. Il che conferma la tesi per cui l'élite statale monarchica si era ristretta a una "casta" chiusa.

È in netto regresso la percentuale dei funzionari provenienti dalle province del Brandeburgo e della Sassonia, cuore dello Stato. Prima del 1918 ancora la metà degli alti burocrati era originaria di questi territori, adesso la percentuale si abbassa ad appena un terzo, esattamente 20 su 58, cifra uguale a quella delle province occidentali. Nove funzionari, di cui sei parlamentari, erano nati fuori dalla Prussia e in questo si può leggere il crescente influsso del Reich. Ne consegue che la nuova élite è più rappresentativa della vecchia. Il sistema proporzionale parlamentare ha rapidamente eliminato il precedente squilibrio non solo tra i funzionari governativi al di fuori dei ministeri[22]. Ha soprattutto fine, grazie alla politica personale di Severing, la discriminazione nei confronti dei cattolici e degli ebrei. I cattolici costituiscono adesso un terzo tanto tra i funzionari governativi prussiani quanto tra l'élite ministeriale qui studiata, dunque un valore proporzionale al loro numero effettivo tra la popolazione, mentre la loro percentuale prima del 1918 non raggiungeva il 10%[23]. Ancor più rivoluzionario il fatto che anche gli ebrei siano arrivati a far parte dell'élite statale, per un totale di sei rappresentanti. Nel periodo monar-

---

[20] Ullrich Fritze (1862- post 1935), nel 1883 referendario, dal 1913 direttore ministeriale alla Giustizia, nel 1923 segretario di Stato, fu nel 1927 collocato a riposo in base alla legge sul limite di età; cfr. *Wer ist's?,* 1935, p. 453, GStA Dahlem, Rep. 77, *Innenministerium*, tit. 276, n. 193: nel verbale del 14 marzo 1923, in cui è proposto come segretario di Stato, si legge «di carattere spigliato e conciliante anche in ambito parlamentare».

[21] Wilhelm Nentwig (1864-post 1935) era entrato dal 1887 al servizio dello Stato, dal 1917 dirigente, da ottobre 1919 direttore delle Belle arti, dal 1929 in pensione; LÜDICKE, *Die Preussischen Kultusminister…* cit., p. 114, *Reichshandbuch der Deutschen Gesellschaft…* cit., II, p. 1310 sg. (foto); GStA Dahlem, Rep. 90, *Staatsministerium*, tit. 907, n. I 19582/19. Il ministro della Pubblica istruzione Haenisch (SPD) propose in questa seduta Nentwig come direttore ministeriale: «un funzionario estremamente capace, delle cui conoscenze ed esperienze vorrei giovarmi per la riforma e l'ulteriore sviluppo del settore delle Belle arti» (verbale del 9 settembre 1919).

[22] Questo anche il giudizio di Möller in *Deutsche Verwaltungsgeschichte…* cit., IV, p. 544.

[23] Sulle difficoltà iniziali di imporre questa parità nella composizione del personale ministeriale cfr. RUDOLF MORSEY, *Die deutsche Zentrumspartei 1917-23*, Düsseldorf 1966, pp. 614 sg.

chico era giunto a tanto solo Heinrich von Friedberg, figlio di un banchiere ebreo battezzato.

Hermann Badt, come scrisse lui stesso in seguito, fu il primo ebreo «ad arrivare dopo la Rivoluzione al Ministero dell'interno, fino allora roccaforte della reazione, dove sarebbe stato impensabile assumere un ebreo anche solo per un posto di commesso incaricato di trasportare i fascicoli da una stanza all'altra. Il primo ebreo, a meno di non essere del tutto idiota, doveva per forza fare carriera in mezzo a quei sangue blu e notabili burocratici»[24].

Anche la crescita delle città grandi e medie e la diminuzione dei piccoli centri fra le località di nascita evidenziano il diverso profilo sociale dell'élite prussiana dopo il 1918. La nobiltà, tanto a lungo prevalente ai vertici politici, viene ad essere spodestata. Dei parlamentari nessuno porta un titolo nobiliare, degli alti funzionari appena due, il che corrisponde al 4,2% del totale, rispetto al precedente 38,5% (1890-1918) e al 52,4% (1861-1890).

Le professioni dei padri confermano l'immagine di una élite più eterogenea e socialmente più aperta. Regredisce la forte tendenza al reclutamento all'interno del proprio ambiente che aveva caratterizzato soprattutto il gruppo della vecchia classe dirigente. Delle 38 professioni paterne indicate, solo 17 possono essere ricondotte al settore pubblico dei funzionari, magistrati e insegnanti. Il numero dei padri appartenenti alla borghesia capitalista, rimasto prima del 1918 molto basso, aumenta considerevolmente con 16 casi. Infine ci sono tra i padri un maggior numero di liberi professionisti, nel complesso cinque. Casi estremi di scalata sociale continuano però ad essere come prima molto rari. Anche fra i 13 socialdemocratici solo Breitscheid, Grzezinski e Severing provengono da famiglie di operai e piccoli impiegati[25]. Operano ancora le barriere del sistema di istruzione ideato da uno Stato autoritario. Per tale motivo le persone che hanno scalato la piramide sociale si concentrano nel Ministero dell'interno dal carattere "più politico", mentre mancano nei dicasteri "tecnici" della Giustizia e della Pubblica istruzione.

Alla maggiore eterogeneità sociale della nuova élite prussiana corrisponde anche una più netta differenziazione dei ruoli tra politica e amministrazione

---

[24] Cit. da YEHIEL ILSAR, *Im Streit für die Weimarer Republik. Stationen im Leben des Hermann Badt*, Berlin 1992, p. 36.

[25] Il padre di Breitscheid era aiuto libraio, quello di Grzezinski operaio metallurgico e quello di Severing cernitore di sigarette, cfr. *Biographisches Lexikon der Weimarer Republik*, hrsg. von WOLFGANG BENZ und HERMANN GRAML, München 1988, pp. 43 sg., 115 sg., 312 sg.

come risultato di una svolta in senso parlamentare del sistema. La più forte politicizzazione della burocrazia non incide più di tanto su questa tendenza.

Dall'esame dei tipi di carriera si ottengono informazioni sulla percentuale di novità e sopravvivenza all'interno dell'élite. I nuovi funzionari sono coloro la cui ascesa al vertice dell'amministrazione sarebbe stata impossibile nel sistema politico anteriore al 1918. Lo si deduce dalla presenza di un maggior numero di non giuristi. I funzionari con formazione giuridica continuano comunque a essere prevalenti. Come in passato quasi la metà ha studiato diritto, per l'esattezza 26 su 58. Fra i parlamentari, dunque tra i ministri e i segretari di Stato di estrazione assembleare, sono però solo i due quinti. La fine del monopolio dei giuristi emerge anche dalla crescita dei filologi che costituiscono il grosso del Ministero della pubblica istruzione e dal numero maggiore di medici e scienziati, un chiaro indizio della specializzazione all'interno dell'élite. Aumenta inoltre l'importanza del capitale simbolico dei titoli accademici. Sempre più alti funzionari sono laureati: la quota dei burocrati con titolo di dottore, dopo essere stata sotto Bismarck di un terzo e di oltre due quinti sotto Guglielmo II, arriva adesso al 57%. Anche tra i detentori di cariche parlamentari i laureati sono fortemente presenti con i due quinti del totale. Al tempo stesso un quinto non possiede alcun diploma universitario, un altro elemento che attesta l'eterogeneità della nuova élite.

In relazione al tipo di carriera, il rapporto tra "vecchie" e "nuove" reclute è all'incirca di tre a uno. 42 funzionari erano già in servizio prima del 1918, solo due dopo; 14 sono approdati nell'amministrazione seguendo un percorso non tradizionale. Se si guarda al dicastero, emerge che è grande la continuità con la monarchia specie nei ministeri tecnici: nel dicastero della Pubblica istruzione solo due ministri socialdemocratici, Haenisch e Hoffmann, entrambi giornalisti, non provengono dai ranghi ministeriali; gli altri 15 funzionari erano già in servizio prima della Rivoluzione. Anche nel Ministero della giustizia, alla cui guida è stato per 12 anni l'esponente centrista Am Zehnhof, ci sono solo due funzionari esterni all'amministrazione: i fratelli Kurt e Siegfried Rosenfeld, avvocati, in servizio al Ministero per un breve periodo, nel 1918 e nel 1923, come esponenti rispettivamente del Partito socialdemocratico indipendente (USPD) e della Partito socialdemocratico (SPD)[26]. Solo nel dicastero dell'Interno, dominato

---

[26] Siegfried Rosenfeld, nato il 22 marzo 1874 a Marienwerder/Prussia occidentale, figlio dell'industriale ebreo Arnold, fu dal 1921 al 1933 deputato del Landtag (SPD) e dal 1923 lavorò come dirigente ministeriale alla Giustizia. Nel 1939 emigrò in Inghilterra, dove morì nel 1948, cfr. ERNST G. LOEWENTHAL, *Juden in Preußen*, Berlin 1981, p. 190. Il fratello Kurt di tre anni minore svolse dal 1905 la professione di avvocato a Berlino, nel 1910 divenne deputato municipale e nel 1914 difese

dalla SPD, sono i “nuovi” a prevalere. Qui per 11 funzionari del periodo anteguerra ce ne sono dieci con alle spalle un percorso non tradizionale e uno solo entrato in età postrivoluzionaria. Si tratta di 4 giornalisti, 3 avvocati, 2 funzionari comunali e un funzionario sindacale. Ma anche i funzionari entrati in servizio prima del 1918 non aderivano tutti al sistema monarchico, tra loro ci sono anche convinti democratici, come ad esempio Erich Klausener.

Cattolico e figlio di un alto funzionario renano delle assicurazioni, entrò nel 1911 nell’amministrazione e fu nominato nel 1917 consigliere circondariale (Landrat) di Adenau nell’Eifel. Nel 1924 il ministro dell’Assistenza pubblica Hirtsiefer (centro) lo chiamò come direttore ministeriale presso il suo dicastero, che egli lasciò per passare nel 1926 come capo della polizia al Ministero dell’interno. Nel 1934 venne ucciso alla sua scrivania dai nazisti che lo ritenevano un «pericoloso capo cattolico»[27].

Le carriere della maggior parte dei funzionari democratici terminano però già nel 1932 con il “colpo di Stato prussiano” di Papen. Alcuni di loro vanno in esilio nel 1933. Altri si adattano al cambiamento, come ad esempio il direttore ministeriale Adolf Thiesing, che nel 1934 è promosso a incaricato (Beauftragte) del Ministero della giustizia per il Württemberg e nel 1938 scrive una *Geschichte des Preussischen Justizministeriums*[28].

Riassumendo, si può dire che il mutamento politico, se ha cambiato il profilo sociale dell’élite prussiana, rivela però al tempo stesso una chiara continuità personale con l’epoca precedente il 1918. Questo vale maggiormente per i ministeri in cui contano le conoscenze tecniche che per il dicastero dell’Interno, di carattere “più politico”. Forse i socialdemocratici si sono fatti abbagliare anche troppo dal prestigio della burocrazia prussiana.

Secondo Heinrich August Winkler sarebbe «stata del tutto possibile una limitata democratizzazione dell’apparato pubblico nell’autunno del 1918. Ma essa si interruppe perché ai socialdemocratici al governo non è apparsa come una esigenza prioritaria»[29].

Rosa Luxemburg; nel 1918 fu per un breve periodo ministro della Giustizia (USPD), cfr. FRANZ OSTERROTH, *Biographisches Lexikon des Sozialismus*, I, Hannover 1960, p. 255.

[27] NDB, XI, pp. 715 sg.

[28] Thiesing (1869-post 1938), originario di Sulingen (Hannover), figlio di un direttore scolastico, entrò nel 1895 nell’amministrazione giudiziaria, dal 1909 fu al Ministero della giustizia prussiano, nel 1912 divenne consigliere referente, nel 1923 dirigente ministeriale e nel 1925 direttore ministeriale, cfr. *Wer ist’s?,* 1935, p. 1603.

[29] HEINRICH AUGUST WINKLER, *Weimar 1918-33*, München 1993, p. 43.

Tuttavia la frattura con la monarchia è stata in Prussia molto più profonda che non nel Reich. Ma l'influsso di quest'ultimo dopo il 1918 è cresciuto in modo fondamentale, provocando nel 1932 conseguenze fatali[30]. Nella Prussia del periodo successivo al 1918 si è realizzata in linea di massima una differenziazione del sistema politico, vale a dire la parlamentarizzazione dello Stato autoritario, e un limitato ricambio dell'élite statale. Ciò ha contribuito a far diventare la Prussia un fattore di stabilità politica in un'epoca di profonde crisi sociali.

Ma torniamo al confronto. Cosa è accaduto quando il sistema liberale italiano è crollato nel 1922? Cosa ha significato il nuovo sistema per l'élite statale? Dove la frattura è stata più profonda e dove la continuità maggiore e quali sono state le conseguenze sui sistemi di anteguerra?

b) Italia: un'élite tra monarchia liberale e fascista (1922-30)

Diversamente dal Reich tedesco l'Italia nel 1918 uscì vincitrice dal primo conflitto mondiale. La vittoria stabilizzò a breve il sistema politico. Sembrò delinearsi una graduale democratizzazione del sistema liberale[31]. Ma questa speranza era destinata a non realizzarsi. La guerra approfondì la frammentazione interna della società italiana e minò lo Stato liberale[32]. I liberali al potere dal 1860 cercarono di arginare l'incombente catastrofe concedendo limitate riforme. Ma questo "riformismo senza riforme" finì con l'accelerare il crollo del vecchio sistema. Fu quanto accadde, quando il primo ministro Nitti introdusse il sistema proporzionale che determinò nelle elezioni del 1919 la sconfitta dei liberali che persero per la prima volta la maggioranza parlamentare[33]. Ma la sconfitta sareb-

---

[30] *Ibid.,* pp. 502 sg., SCHULZE, *Otto Braun…* cit., pp. 747 sgg.; KARL-DIETRICH BRACHER, *Dualismus oder Gleichschaltung. Der Faktor Preußen in der Weimarer Republik*, in KARL-DIETRICH BRACHER - MANFRED FUNKE - HANS ADOLF JACOBSEN (Hgg.), *Die Weimarer Republik 1918-33*, Düsseldorf 1988[2], pp. 535-551, qui p. 539.

[31] GIOVANNI SABBATUCCI, *Introduzione,* in GIOVANNI SABBATUCCI (a cura di), *La crisi italiana del primo dopoguerra. La storia e la critica,* Roma-Bari 1976, pp. 3-51, qui pp. 13 sgg.

[32] Cfr. ROBERTO VIVARELLI, *Il fallimento del liberalismo. Studi sulle origini del fascismo*, Bologna 1981; ID., *Interpretations of the Origin of Fascism*, in «Journal of Modern History», 63 (1991), pp. 29-43; ALEXANDER DE GRAND, *Italian Fascism. Its Origins and Development*, Lincoln, London, 1982, pp. 5-57; ADRIAN LYTTELTON, *The Seizure of Power. Fascism in Italy 1919-26*, London 1973; RENZO DE FELICE, *Mussolini il fascista,* I, *La conquista del potere 1921-25*, Torino 1966.

[33] GHISALBERTI, *Storia costituzionale…* cit., pp. 331 sgg.

be stata ancor più pesante con il vecchio sistema maggioritario[34]. Dalle urne uscirono vincitori i socialisti e i cattolici popolari. Nessuna di queste due forze politiche era disposta a sostenere il governo, ma al tempo stesso non intendevano prendere il potere nelle loro mani. Le conseguenze economiche della guerra avevano acuito i conflitti sociali nell'industria e nell'agricoltura.

Si arrivò a una situazione prossima alla guerra civile, quando piccolo-borghesi, intellettuali, ex ufficiali e proprietari terrieri cominciarono a organizzarsi nei "fasci di combattimento" per opporsi con la forza al movimento dei lavoratori[35]. Giolitti, che nel 1920 assunse per l'ultima volta, all'età di 78 anni, la carica di presidente del consiglio, fallì il tentativo di comporre i contrasti e di rafforzare il peso costituzionale della Camera dei deputati. Si rivelava fatale la crescente perdita di potere del parlamento che, a cominciare dalla guerra di Libia del 1911, iniziata peraltro dallo stesso Giolitti, aveva ceduto il bastone del comando alla corona, perdendo di prestigio[36]. Quando Mussolini nell'ottobre 1922 minacciò di far marciare su Roma le sue milizie, la crisi raggiunse il punto culminante. I politici del vecchio regime, in urto tra loro, vedendo che il re esitava a dichiarare lo stato di assedio e a impiegare l'esercito contro i fascisti, finirono con il rassegnarsi. Mussolini venne nominato presidente del Consiglio e il parlamento ratificò questa insolita presa di potere. Il primo gabinetto di Mussolini, composto da fascisti, liberali, cattolici e nazionalisti, poggiava su una maggioranza parlamentare. Dunque il capo del movimento fascista era arrivato al potere in modo almeno semilegale. Ma in seguito sfruttò le debolezze dei suoi avversari per trasformare a poco a poco il sistema politico in una dittatura. Il fulcro di questa graduale "fascistizzazione" dello Stato fu l'esautorazione del parlamento con l'introduzione di un nuovo sistema elettorale (1924)[37] e poi della legge del 24 dicembre 1925, n. 2263[38] che rafforzò i diritti costituzionali del presidente del Consiglio, responsabile da quel momento solo davanti al re, mentre i ministri, da lui proposti e nominati dal sovrano, furono

---

[34] SERGE NOIRET, *Riforme elettorali e crisi dello Stato liberale. La "proporzionale" 1918-1919*, in «Italia contemporanea», 174 (1989), pp. 29-51.

[35] Sulla composizione sociale del movimento fascista cfr. JENS PETERSEN*, Elettorato e base sociale del fascismo italiano negli anni venti*, in «Studi storici», 3 (1975), pp. 627-669.

[36] GHISALBERTI, *Storia costituzionale…* cit., pp. 313 sgg.

[37] La cosiddetta legge Acerbo era modellata sulle necessità della "lista nazionale", presentata dai fascisti e dai loro fiancheggiatori. Tale lista, che ottenne in tutta Italia la maggioranza dei voti, conquistò alla Camera dei deputati i due terzi dei seggi complessivi. In tal modo la lista fascista conseguì una netta vittoria con il 65 % dei voti e ottenne il 69,9 % dei deputati, cioè 374 su 535.

[38] GHISALBERTI, *Storia costituzionale…* cit., pp. 357 sgg.

posti alle sue dipendenze. Al parlamento venne dunque sottratto il controllo dell'esecutivo. Infine una seconda legge (n. 100, 31 gennaio 1926) tolse al parlamento anche il controllo della burocrazia: tutte «le norme giuridiche necessarie per disciplinare l'organizzazione e il funzionamento delle amministrazioni statali e l'ordinamento del personale ad esse addetto»[39], furono trasferite interamente al governo.

Per altro verso, uno dei fini della dittatura fu quello di rafforzare notevolmente l'apparato statale, eliminando al contempo le libertà borghesi, vietando i partiti di opposizione, introducendo la censura e il controllo sulla stampa e creando una polizia segreta.

Nel 1925-26 si realizzò definitivamente il radicale distacco dal parlamentarismo liberale. L'esautorazione del parlamento e il contestuale rafforzamento della burocrazia ricordano a prima vista lo Stato autoritario prussiano. Ma questo è soltanto un aspetto del regime fascista. Più importante della forma istituzionale è l'affermazione di un elemento radicalmente nuovo: la focalizzazione dell'intero sistema statale intorno a un'unica persona, al duce. Questo culto del capo poteva mantenersi solo grazie a una macchina di propaganda statale che sapesse sfruttare i più moderni mezzi di comunicazione, dalla radio al cinema, in dimensioni fino allora sconosciute[40]. L'inquadramento del movimento di massa fascista nel nuovo Stato ha portato a una crescente disarticolazione dell'amministrazione e a un ulteriore svuotamento dello Stato di diritto. Mussolini è riuscito dunque per un certo periodo a ottenere una fino allora inedita identificazione del popolo con lo Stato italiano[41].

Come in Prussia dopo il crollo della monarchia, anche in Italia si è realizzata una profonda cesura con il sistema politico del periodo precedente la guerra. Quale è l'influsso che tale svolta ha esercitato sull'élite statale? L'esautorazione del parlamento ha condotto a una stabilità di governo mai prima registratasi in Italia. Negli otto anni dopo la nomina di Mussolini si sono succeduti solo due

---

[39] *Ibid.,* p. 359.

[40] Cfr. a tale proposito in dettaglio EMILIO GENTILE, *Il culto del Littorio…* cit.; l'organizzazione della propaganda statale è descritta in PATRIZIA FERRARA, *Il Ministero della cultura popolare. Introduzione*, in GUIDO MELIS (a cura di), *L'amministrazione centrale dall'unità alla repubblica. Le strutture e i dirigenti*, IV, Bologna 1992, specie pp. 28-35. Occorre però sottolineare come l'organizzazione della propaganda fascista si sia ampliata soprattutto negli anni Trenta, quasi "in concorrenza" con il Terzo Reich.

[41] Anche Nicola Tranfaglia concorda con il suo antagonista Renzo De Felice nel ritenere che il fascismo sia riuscito a conquistare vasti strati della popolazione. Tuttavia egli rifiuta il concetto di "consenso", da impiegare, a suo giudizio, solo per le democrazie.

ministri dell'Interno, il duce stesso e il nazionalista Federzoni[42]. Anche al Ministero della giustizia si è avuto al vertice un solo ricambio. L'ex nazionalista e studioso di diritto Alfredo Rocco ha guidato il dicastero dal 1925 al 1932[43], subentrando a Aldo Oviglio, rimasto in carica dopo l'avvento di Mussolini per oltre due anni[44]. Solo nel Ministero della pubblica istruzione si sono avuti al vertice numerosi cambiamenti. Si sono qui succeduti fino al 1930 cinque ministri. Il più importante è stato il primo titolare del dicastero, il filosofo Giovanni Gentile[45] che, nei suoi due anni di attività, ha riformato dalle fondamenta il sistema scolastico e universitario italiano[46]. A lui fece seguito nel 1924 il conte milanese Alessandro Casati (1881-1955), letterato e combattente, nel 1925 lo storico Pietro Fedele[47], nel 1928 l'ingegnere e professore Giuseppe Belluzzo[48], esperto di istruzione tecnica, e infine nel 1929 Balbino Giuliano[49], insegnante liceale e docente di filosofia a Bologna.

---

[42] Luigi Federzoni (nato nel 1878), originario di Bologna, figlio di un insegnante liceale, giornalista politico, uno dei *leader* del partito nazionalista nel periodo anteriore alla guerra, prese parte al primo conflitto mondiale, fu poi ministro delle colonie nel 1922-24 e nel 1926-28, cfr. *Italia Nova*, Milano 1924.

[43] Rocco è considerato l'architetto giuridico dello Stato fascista, cfr. PAOLO UNGARI*, Alfredo Rocco e l'ideologia giuridica del fascismo,* Brescia 1974[2].

[44] Aldo Oviglio (1873-1942), originario di Rimini, fu avvocato, dal 1909 maestro della loggia massonica "Ça ira" di Bologna. Dopo la guerra si impose come uno dei capi della «sollevazione nazionale in Emilia-Romagna [...] in lotta contro il dilagante bolscevismo». È questo il giudizio espresso da EDOARDO SAVINO, *La nazione operante*, Milano 1934[2], pp. 313 sg. Nel 1925 venne espulso dal Partito nazionale fascista, vittima della "opera di pulizia" avviata tra gli iscritti, cfr. DE FELICE, *Mussolini il fascista...* cit., II, p. 57.

[45] Gentile (1875-1944), nato nelle vicinanze di Trapani, fu dal 1906 professore di filosofia e storia, prima a Palermo (1906-13), poi a Pisa (1914-16) e infine a Roma (1917-44), e il più importante collaboratore di Benedetto Croce, *Enciclopedia Italiana Treccani*, XVI, Roma, pp. 580 sg.; SAVINO, *La nazione operante...* cit., pp. 277.

[46] Cfr. adesso in dettaglio JÜRGEN CHARNITZKY, *Die Schulpolitik des faschistischen Regimes in Italien (1922-43),* Tübingen 1994.

[47] Fedele (1873-1943), nato in una famiglia di operai di Caserta, fu prima insegnante, e dal 1905 docente universitario. Dopo la guerra diresse come segretario generale l'Opera nazionale per il sostegno agli orfani di guerra, un ente politicamente rilevante, e nel 1924 giunse in parlamento tra i candidati della lista nazionale, cfr. SAVINO, *La nazione operante...* cit., p. 103.

[48] Nato nel 1876 a Verona, morto nel 1952 a Roma. Crebbe orfano in condizioni di povertà, fece carriera prima della guerra come docente universitario al Politecnico di Milano e in diverse industrie, partecipò poi al conflitto mondiale e venne eletto in Parlamento nel 1924, cfr. SAVINO, *La nazione operante...* cit., p. 98. Nel 1905 entrò a far parte della loggia massonica milanese "Carlo Cattaneo", cfr. Archivio del Grande Oriente d'Italia, matricola n. 19.346.

[49] Giuliano (1876-1958) era piemontese. Dopo aver studiato filosofia e storia a Torino, lavorò come insegnante liceale e bibliotecario a Firenze. Prese parte alla prima guerra mondiale come

Al gruppo dei politici e dei "tecnici" attivi politicamente appartengono anche i sottosegretari. Tra il novembre 1922 e la fine del 1930 ne sono stati nominati sei nei Ministeri dell'interno e della pubblica istruzione e tre al Ministero della giustizia. I ministri e i sottosegretari costituivano la parte politica dell'élite, i rappresentanti del nuovo sistema fascista. Per tale ragione la loro provenienza regionale e sociale e le loro carriere si distinguono nettamente da quelle dei burocrati, appartenenti in larga misura al vecchio sistema liberale.

Nonostante la richiesta avanzata da molti fascisti radicali legati a Farinacci di "ripulire" gli uffici romani dai liberali e dai massoni, Mussolini ha cercato di portare solo indirettamente l'apparato amministrativo tradizionale sotto il suo controllo, lasciandogli ampia autonomia al fine di integrarlo nel nuovo sistema come contrappeso del partito fascista[50]. La posizione dell'alta burocrazia all'interno dei ministeri si era già stabilmente consolidata dal 1915, conseguenza da un lato del declino del parlamento, dall'altro della riforma del codice degli impiegati realizzata sotto Giolitti nel 1908 che aveva migliorato lo *status* della burocrazia. Il giurista Ettore Lolini, che nel 1919 aveva pubblicato un volume in cui si auspicava la riforma della pubblica amministrazione, constatava:

> «la continua instabilità dei Gabinetti e la brevità della permanenza al potere di un Ministro [...] rendono oltremodo difficile che un Ministro [...] possa lasciare profonde tracce personali nell'Amministrazione [...]. Ciò rende di fatto onnipotente l'alta burocrazia che si compiace di ripetere: 'I Ministri passano, e la burocrazia rimane'»[51].

La cresciuta consapevolezza degli alti funzionari di fronte ai loro superiori di estrazione politica si esprime anche nella seguente frase pronunciata, a quanto sembra, dal futuro direttore generale Carlo Petrocchi nel 1909, allora capo di gabinetto, davanti al suo superiore, il ministro dei Lavori pubblici Sarocchi:

---

ufficiale di artiglieria, nel 1919 entrò nel partito nazionalista e nel 1924 venne eletto alla Camera. Nello stesso anno fu chiamato da Casati come sottosegretario al Ministero della pubblica istruzione. Come Beluzzo, aderì dopo la laurea (1904) a una loggia massonica (loggia Valle del Chiento di Camerino), cfr. Archivio del Grande Oriente d'Italia, matricola n. 17.261.

[50] Questa è la tesi di MARIUCCIA SALVATI, *Il regime e gli impiegati*, Bari-Roma 1992, pp. 87 sgg. Il passo indietro compiuto dalla politica rispetto all'amministrazione è constatato anche da SABINO CASSESE - GUIDO MELIS, *Lo sviluppo dell'amministrazione italiana, 1880-1920*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1990, pp. 348.

[51] ETTORE LOLINI, *La riforma della burocrazia*, Roma 1919, pp. 51.

«Ogni qualvolta sono d'accordo con la legge e con la mia coscienza faccio quello che voglio. E lei, signor ministro, chi crede di essere? Lei è un avventizio. Io sono di ruolo. Lei serve l'amministrazione per qualche mese e poi se ne torna ai suoi affari privati, io la servo per tutta la vita»[52].

La continuità personale al vertice della burocrazia ministeriale emerge con particolare chiarezza se si esaminano i direttori generali del Ministero della giustizia. Nel 1927 quattro direttori generali lasciano il loro ufficio per limiti di età, avendo raggiunto a 70 anni la soglia, stabilita dalla legge, per la pensione[53]. Solo il direttore dell'amministrazione carceraria, Giuseppe Spano, stretto collaboratore del consigliere di Stato e massone Alberto Pironti, dovette lasciare il suo posto già nel 1923 per essere messo a disposizione come prefetto[54]. Tutti gli otto direttori generali nominati tra il 1922 e il 1930 provenivano dai ranghi del Ministero, erano dunque tutti funzionari saliti ai massimi gradi già sotto Giolitti. Nei Ministeri dell'interno e della pubblica istruzione si colgono ingerenze più evidenti nella scelta del personale, ma tra i 26 direttori generali di nuova nomina solo tre sono esterni all'amministrazione o "politicanti[55].

Diversamente dalla Prussia democratica, sotto Mussolini è proseguita dun-

---

[52] Cit. da ALBERTO MORTARA (a cura di), *I protagonisti dell'intervento pubblico in Italia*, Milano 1984, pp. 285.

[53] Si tratta di Adolfo Antonini, nato nel 1857 (ACS, *Ministero di Grazia e Giustizia, Magistrati*, II versam., b. 1313, fasc. 47.442), Giuseppe Azzolini, nato nel 1856 (ACS, *Ministero di Grazia e Giustizia, Magistrati*, II versam, b. 1083, fasc. 46.539), Camillo Publio Spinetti, nato nel 1857 (ACS, *Ministero di Grazia e Giustizia, Magistrati*, II versam., b. 1314, fasc. 47.446); Alfonso Susca, nato nel 1857 (ACS, *Ministero di Grazia e Giustizia, Magistrati*, II versam., b. 1308, fasc. 47.424).

[54] *Almanacco Italiano,* 1921, pp. 525, MISSORI, *Governi, alte cariche dello Stato…* cit., pp. 278, 317, 366.

[55] Il professore siciliano di pedagogia Giuseppe Lombardo-Radice (1879-1938), dal 1911 detentore di una cattedra all'Università di Catania, venne chiamato nel 1923 da Gentile alla Direzione generale dell'istruzione primaria. Dal 1907 acquistò fama come riformatore scolastico, cfr. ROBERTO BEVILACQUA, *Giuseppe Lombardo-Radice*, Rovigo 1954; *Chi è?,* 1928, pp. 289 sg. Il nazionalista Roberto Paribeni (1876-1956), celebre archeologo e direttore di museo (dal 1908 di quello Nazionale di Roma), divenne nel 1919, dopo aver partecipato alla guerra come ufficiale, sovrintendente agli scavi e alle antichità per il Lazio e dal 1928 direttore generale di tale settore presso il Ministero della pubblica istruzione. Emilio De Bono (1866-1944), alto ufficiale milanese, dal 1919 comandante del 22. corpo di armata, entrò in politica dopo la guerra entrò e nel 1922 si iscrisse al PNF. Fu uno dei più importanti fascisti della prima ora e collaborò all'organizzazione della marcia su Roma. Nel 1924 fu nominato, primo militare, capo di polizia e poi direttore generale della pubblica sicurezza, cfr. MONTE S. FINKELSTEIN, *Emilio De Bono*, in *Uomini e volti del fascismo*, a cura di FERDINANDO CORDOVA, Roma 1980, pp. 177-212; ampia bibliografia in DBI, XXXIII, pp. 411-419.

que la tendenza alla burocratizzazione e depoliticizzazione dell'élite amministrativa italiana. Lo conferma l'ulteriore rafforzamento dell'elemento meridionale all'interno dell'apparato statale. Oltre la metà dei direttori generali nominati tra il 1922 e il 1930 dei tre Ministeri esaminati provengono dall'Italia meridionale e dalla Sicilia, solo un quarto dal Nord e dalle regioni centrali. La tendenza alla meridionalizzazione degli alti vertici delle amministrazioni studiate, già riscontrato nell'età giolittiana, si mantiene dunque costante[56].

Si può addirittura arrivare a dire che nei primi anni del suo governo Mussolini ha definitivamente organizzato la struttura di una burocrazia italiana, specie in seguito all'introduzione del codice degli impiegati. Sotto la direzione del ministro delle Finanze Alberto De Stefani, esperto di riforma dell'amministrazione, è stata terminata negli anni 1923-24 la nuova definizione dello *status* giuridico del personale amministrativo, iniziata da Giolitti nel 1908[57]. Come nel Reich con la legge sul personale del 1873, a cui nei decenni successivi si è ispirato il codice degli impiegati dei singoli Stati membri[58], è nato un sistema unitario retributivo, disciplinare e di carriera per tutti i rami dell'amministrazione. Ciò ha rafforzato il senso di appartenenza e lo sviluppo di uno spirito di corpo tra i servitori dello Stato o, per dirla in senso negativo, ha dato vita a una casta burocratica. Antonio Gramsci vi ha visto un parallelo con la Germania: a causa di problemi strutturali presenti nei sistemi politici di entrambi i paesi, le burocrazie hanno assunto il ruolo di "partiti" autonomi e tendenzialmente reazionari[59].

Le riforme dei primi anni del Ventennio non hanno comunque portato, come si erano augurati all'inizio molti esponenti del regime, a una nuova amministrazione efficiente e "fascista", ma a causa del necessario compromesso con la vecchia élite burocratica dell'età liberale al rafforzamento di que-

---

[56] Secondo Mariuccia Salvati è riscontrabile a partire dagli anni Venti del Novecento una meridionalizzazione dell'élite burocratica anche nell'amministrazione centrale delle Finanze e della Giustizia, SALVATI, *Il regime…* cit., p. 37.

[57] RAFFAELE DE FELICE, *Formazione ed evoluzione dello stato giuridico degli impiegati civili dello Stato*, in *Cento anni di amministrazione pubblica in Italia,* Milano 1961, pp. 177-194, qui pp. 189 sgg.; MELIS, *La cultura…* cit., pp. 381 sgg.; MOZZARELLI - NESPOR, *Il personale…* cit., pp. 259 sgg.; RUSCIANO, *L'impiego pubblico…* cit., pp. 46 sgg.; FIAMMETTA MIGNELLA CALVOSA, *Stato e burocrazia in Italia. Un'analisi storico-sociale (1923-75),* in «Revue Internationale de Sociologie», 14 (1978), pp. 158-197, qui pp. 169 sgg.

[58] WUNDER, *Geschichte…* cit., pp. 70 sgg.

[59] Cfr. ANTONIO GRAMSCI, *Quaderni del carcere,* edizione critica dell'Istituto Gramsci a cura di VALENTINO GERRATANA, Torino 1977, quaderno 3, § 119, pp. 387 sg.

st'ultima[60]. Del resto lo stesso Mussolini non era insoddisfatto di come erano andate le cose. Nel 1924 affermò in un discorso a Milano:

«Con questa riforma [...] noi abbiamo dato non solo uno stato giuridico ai cinquecento funzionari dello Stato italiano, ma li abbiamo messi tutti nelle gerarchie. Ognuno sa bene come comincia e come finisce. [...] Oggi la burocrazia è conscia dei suoi doveri» [61].

La meridionalizzazione del personale è però anche il riflesso di un'importante differenza con la burocrazia prussiano-tedesca: la tendenza antitetica, come dice Sabino Cassese, all'ideale weberiano di una amministrazione razionale, la tendenza cioè del funzionario italiano a considerare l'ufficio non come funzione, ma come "posto", la mancanza di uno specifico *ethos* che imponga in sostanza l'adempimento dei propri doveri, la dedizione all'ufficio, la totale identificazione con l'apparato amministrativo e le sue norme[62]. La massiccia connotazione in senso sociale dell'apparato statale, l'utilizzazione cioè della burocrazia come "cuscinetto" contro le agitazioni popolari, è stato di certo un motivo del suo crescente influsso politico, o meglio della crescente difficoltà di governare contro i suoi interessi[63].

Dal punto di vista formale i funzionari si sono dovuti adeguare dal 1925 al regime e diventare membri del partito. A questo superficiale atto di omaggio verso la nuova situazione non hanno opposto alcuna resistenza degna di nota, ben sapendo come il duce avesse introdotto limiti irrilevanti al loro influsso sociale e politico. In questo modo Mussolini è riuscito a integrare una parte delle élites liberali nel nuovo sistema, all'interno del quale esse hanno però anche svolto un'opera di attenuazione della dittatura fascista, lasciando sopravvivere tracce dello Stato di diritto[64]. L'élite burocratica ha così approfittato di un'ampia libertà esterna, ad essa fino allora ignota, senza rinunciare del tutto alla propria libertà interiore.

---

[60] Cfr. Roberto Ruffilli *La riforma amministrativa del 1923-1924 e la crisi del liberismo amministrativo*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», XXV (1975), pp. 1527-1591; Mozzarelli - Nespor, *Il personale...* cit., p. 261.

[61] Renzo De Felice, *Mussolini il duce,* II, *Lo Stato totalitario 1936-40,* Torino 1981, pp. 51 sg.

[62] Sabino Cassese, *Il sistema amministrativo italiano, ovvero l'arte di arrangiarsi*, in Sabino Cassese - Claudio Franchini (a cura di), *L'amministrazione pubblica italiana. Un profilo*, Bologna 1994, p. 17.

[63] Specie per non alienarsi le simpatie della borghesia meridionale istruita, i cui figli erano destinati a una carriera statale, Mussolini ha rinunciato a riforme troppo drastiche dell'apparato amministrativo, cfr. De Felice, *Mussolini il Duce...* cit., II, p. 56.

[64] Esempi in Salvati, *Il regime...* cit., pp. 227 sg.

L'afflusso nell'apparato statale di membri radicali del partito fascista, provenienti in maggioranza dalle regioni centrali, viene invece incanalato fuori dell'apparato amministrativo tradizionale verso gli organi della cosiddetta amministrazione parallela[65]. Questa burocrazia di nuovo tipo, i cui primi rappresentanti sono già comparsi all'epoca di Giolitti, è aperta a molti arrampicatori sociali e ad attivisti meritevoli del partito fascista.

Il profilo sociale della parte più squisitamente politica dell'élite (ministri e sottosegretari) evidenzia come siano sempre più distanti fra loro i vertici della politica e dell'amministrazione che dopo l'Unità coincidevano spesso nella stessa persona. Così, ad esempio, mentre la meridionalizzazione dell'alta burocrazia cresce in modo marcato, le regioni centrali dominano all'interno dell'élite politica[66]. Al pari di Mussolini, originario della provincia di Forlì, la metà dei 24 funzionari politici, proviene dal Centro Italia, un terzo (sette) dal Nord. Il Sud è rappresentato solo da quattro esponenti, equivalenti a un sesto del totale, mentre tra i ministri e sottosegretari dell'età giolittiana erano un terzo.

Ma il profilo sociale dell'élite italiana si trasforma anche nel suo complesso. I titoli nobiliari diventano più rari, solo tre dei 50 funzionari sono aristocratici. Questo regresso si svolge però, al contrario della Prussia, con tempi più lenti: indizio del fatto che la cesura politica tedesca ha modificato la composizione dell'élite in modo più netto che in Italia. Rafforza questa tesi l'analisi del prestigio sociale delle famiglie di origine e delle professioni dei padri dei funzionari italiani[67]. La ripartizione dei diversi tipi di carriera presenta un'immagine altrettanto diversa. La graduale esautorazione del parlamento e il crescente potere della burocrazia porta a un chiaro incremento della carriera del funzionario puro (dal 49 al 78%), mentre il tipico rappresentante del sistema liberale, l'avvocato, compare molto più di rado (abbassandosi dal 28 al 9%). I politici fascisti, che entrano nella "lista di unità nazionale" del 1924, rappresentano interessi del tutto diversi rispetto a quelli delle clientele tradizionali: i "combattenti fascisti", arrivati al potere nel 1922, sono, allo stesso modo di Mussolini, gior-

---

[65] *Ibid.,* pp. 219 sgg.

[66] Il movimento fascista nel suo insieme aveva il proprio fulcro nell'Italia centrale e settentrionale, cfr. PETERSEN, *Elettorato…* cit., p. 643.

[67] Le biografie coeve forniscono in 27 casi informazioni sul prestigio sociale delle famiglie di origine: 12 sono definite "distinta, notissima, chiarissima", ecc., nove "istruita" o "patriottica" (intendendo cioè la partecipazione di un avo al Risorgimento), due "ricca", mentre in quattro casi si menzionano condizioni economiche e sociali negative. Delle 16 professioni paterne indicate sei appartengono al settore pubblico, quattro a quello commerciale, cinque alla proprietà terriera e solo una alle attività libere.

nalisti o insegnanti falliti, in parte con un passato sindacal-socialista[68]. Come nell'élite risorgimentale la partecipazione alle insurrezioni nazionali dal 1848 faceva parte del bagaglio di vita di quasi tutti i funzionari statali, così "l'esperienza al fronte" nella prima guerra mondiale costituisce il momento comune della maggior parte dei politici fascisti[69]. D'altro canto, gli anni successivi al 1922 sono caratterizzati dall'afflusso nell'apparato statale di intellettuali, come il filosofo Giovanni Gentile, o di tecnocrati ed "esperti". Si tratta spesso di persone che sperano di poter attuare nello Stato fascista progetti di modernizzazione senza essere ostacolati o bloccati nell'ideazione e attuazione dei propri piani dagli ostacoli parlamentari, come accadeva in età liberale[70].

Dopo il 1922 si può dunque constatare un certo processo di differenziazione del sistema politico. La politica e l'amministrazione diventano settori chiaramente distinti e relativamente impermeabili. Ma diversamente da quel che implica la schema di una crescente differenziazione dei ruoli – cioè che i due settori rimangano tra loro in rapporto grazie all'elaborazione di un complesso generale di valori e norme, controllandosi a vicenda – il fascismo finisce per acuire il vecchio problema italiano: non controllati dal parlamento, il partito unico e la burocrazia si corrompono a vicenda. Il fascismo non era evidentemente la soluzione dell'annoso problema dell'amministrazione italiana.

---

[68] Fra questi Michele Bianchi (sottosegretario nel 1928-29 al Ministero dell'interno), ex redattore dell'«Avanti!», che lasciò già nel 1905 il partito socialista, nel 1915 partì volontario per la guerra e nel 1921 ascese al rango di uomo di fiducia di Mussolini, cfr. DBI, X, pp. 147-153. Un percorso simile lo fece Leandro Arpinati, elettricista ferroviario prima della guerra, nel 1914 interventista anarcoide, nel 1919 fondatore del "fascio" bolognese, cfr. DBI, IV, pp. 297-299.

[69] Primo militare in servizio attivo, il tenente generale Alfieri fu nominato nel 1917 sottosegretario per l'approvvigionamento e il consumo al Ministero dell'interno. Uno dei primi atti di Mussolini fu l'11 novembre 1922 la nomina del generale Emilio De Bono come capo della polizia (direttore generale della Pubblica sicurezza) che "come tanti altri militari reduci dalla guerra, cominia ad occuparsi di politica", cfr. DBI, XXXIII, pp. 411-419, la citazione a p. 412.

[70] Tra questi va in particolare menzionato Alberto De Stefani che dal 1919 progettò una ampia riforma dell'amministrazione con tratti tayloristi, da lui attuata almeno nelle linee essenziali nel 1923-24. Sul dibattito sulla riforma cfr. ANGELO PORRO, *Le inchieste parlamentari e governativi sul problema della burocrazia nel primo dopoguerra italiano*, Roma 1969; sulle riforme di De Stefani cfr. MOZZARELLI - NESPOR, *Il personale…* cit., pp. 259 sgg.

APPENDICE

I. Fonti e bibliografia coeva

Prussia

a) Fonti archivistiche

Geheimes Staatsarchiv Preußischer Kulturbesitz (GStA)

Bestand Dahlem [sede di Dahlem]

Rep. 77, *Pr. Ministerium des Inneren, Personalakten* [Ministero dell'interno, fascicoli personali].

Rep. 80, *Pr. Staatsrat, Geschäftsverteilungspläne der pr. Ministerien 1921-30* [Consiglio di Stato, organico dei Ministeri prussiani 1921-30].

Rep. 84a, *Pr. Justizministerium* [Ministero della giustizia]
- tit. 2147: atti speciali del Ministero della giustizia relativi ai mutamenti del personale avvenuti nei Ministeri e nei massimi organi dello Stato.

Rep. 90, *Pr. Staatsministerium* [Consiglio dei ministri]
- tit. 400-403: *Beileidsbezeugungen (1894-1929)* [condoglianze funebri].
- tit. 898, 899: atti riguardanti soprattutto gli alti funzionari del Ministero dell'interno.
- tit. 905-907: atti riguardanti soprattutto gli alti funzionari del Ministeriums der Geistigen, Unterrichts- und Medicinalangelegenheiten/Ministerium für Wissenschaft u. Volksbildung (dal 1918) [Ministero della pubblica istruzione].
- tit. 2336, 2337: affari generali riguardanti i regolamenti e le normative per il reclutamento e la promozione dei funzionari (1810-1920).

Bestand Merseburg [sede di Merseburg] (in parentesi il vecchio numero di Rep.)

Rep. 77 (I. Hauptabteilung), *Pr. Ministerium des Inneren, Personalakten* [Ministero dell'interno, fascicoli personali].

Rep. 84a (2.5.1), *Justizministerium, Personalakten Justizminister* [Ministero della giustizia, fascicoli personali].

Rep. 125 (2.6.2.), *Prüfungskommission für höhere Verwaltungsbeamten, Prüfungsakten* [Commissione di esami per alti funzionari amministrativi, atti di esame].

b) Fonti a stampa e repertori

Adels-Lexikon. Genealogisches Handbuch des Adels, Limburg/L. 1972 -.

Adress-Kalender für Berlin und Potsdam, 1876-1910.

Allgemeine Deutsche Biographie (ADB), voll. 56, München-Leipzig 1875-1912.

Allgemeiner Wohnungs-Anzeiger für Berlin & Charlottenburg, 1859.

Altpreußische Biographie, I, Königsberg 1941; III, Marburg 1975, IV, Marburg 1984.

Berliner Biographisches Lexikon, hrsg. v. BODO ROLLKA [et al.], Berlin 1993.

Berlinische Lebensbilder, III, *Wissenschaftspolitik*, Berlin 1987.

Biographisches Handbuch der deutschsprachigen Emigration nach 1933, I, München [et al.] 1980.

Biographisches Jahrbuch und Deutscher Nekrolog. hrsg. v. ANTON BETTELHEIM, 1-18, Berlin 1897-1913 (continua come *Deutsches Biographisches Jahrbuch*, voll. 7, Stuttgart 1921-1932).

Biographisches Lexikon der deutschen Arbeiterbewegung, Berlin (DDR) 1970.

Biographisches Lexikon zur Weimarer Republik, hrsg. v. WOLFGANG BENZ und HERMANN GRAML, München 1988.

Deutscher Reichs- und Preußischer Staatsanzeiger (in precedenza *Preußischer Staatsanzeiger*), 1860 -.

Deutscher Reichstags-Almanach, 1887.

Deutsches Biographisches Archiv (1431 microfiches), con *Deutscher Biographischer Index,* hrsg. v. WILLI GORZNY, voll. 4, München [et al.] 1986.

Die Preußischen Justizbeamten des höheren Dienstes, Berlin 1930[6].

Dienstlaufbahn der Preußischen Richter und Staatsanwälte, Berlin 1905[2].

Gesellschaft von Berlin. Hand- und Adressbuch für die Gesellschaft von Berlin, Charlottenburg und Potsdam, Berlin 1889 -.

Deutsches Geschlechterbuch. Genealogisches Handbuch bürgerlicher Familien, hrsg. v. Bernhard KOERNER, Görlitz [et al.] 1889 -.

Gothaisches genealogisches Taschenbuch, Gotha 1907-
- Briefadel
- Uradel
- Freiherrliche Häuser

Grundriß zur Deutschen Verwaltungsgeschichte 1815-1945. Reihe A: *Preußen*, hrsg. v. WALTHER HUBATSCH, Bd. XII, Teil A: *Preußische Zentralbehörden*, bearb. v. FRIEDRICH WILHELM WEHRSTEDT, Marburg/Lahn 1978.

Handbuch für den königlich Preußischen Hof und Staat (poi dal 1919: *Handbuch für den Preußischen Staat)* Berlin 1868-.

Handbuch für den Preußischen Landtag, Berlin 1921-1933.

HOHORST, GERD - KOCKA, JÜRGEN - RITTER, GERHARD A. (Hg.), *Sozialgeschichtliches Arbeitsbuch,* II, *Materialien zur Statistik des Deutschen Kaiserreichs 1870-1914*, München 1978.

HORKENBACH, HUGO (Hg.), *Das Deutsche Reich von 1918 bis heute*, s.l. 1931.

«(Leipziger) Illustrirte Zeitung», 1880 -.

KNESCHKE, ERNST HEINRICH, *Neues allgemeines Adelslexicon* im Verein mit mehreren Historikern herausgegeben, voll. 1 -, Leipzig 1861 e anni successivi.

KOCH, RAINER (Hg.), *Die Frankfurter Nationalversammlung 1848/49*, Frankfurt/M. 1989.

KONER, W. D., *Verzeichniss der im Jahre 1845 in Berlin lebenden Schriftsteller und ihrer Werke*, Berlin 1846 (ristampa Leipzig 1973).

KOSCH, WIHELM, *Biographisches Staatshandbuch*, voll. 2, Bern-München 1963.

KUHN, ROBERT, *Deutsche Justizminister. Eine Dokumentation*, Köln 1977.

KÜRSCHNER, JOSEPH, *Deutscher Litteratur-Kalender* (poi *Gelehrten-Kalender*), voll. 1 -, Stuttgart 1877-.

KULLNICK, HANS, *Berliner und Wahlberliner. Personen und Persönlichkeiten in Berlin von 1640-1914*, Berlin s.a.. [1961].

LOEWENTHAL, ERNST G., *Juden in Preußen*, Berlin 1981.

LÜDICKE, REINHARD, *Die preußischen Kultusminister und ihre Beamten im ersten Jahrhundert des Ministeriums 1817-1917,* in amtlichem Auftrage erstellt, Stuttgart-Berlin 1918.

MANN, BERNHARD, *Biographisches Handbuch für das preußische Abgeordnetenhaus 1867-1918*, Düsseldorf 1988.

Männer der deutschen Verwaltung, Köln-Berlin 1963.

MdR Weimarer Republik, Düsseldorf 1991.

MdR Politische Verfolgung, Emigration und Ausbürgerung 1933-45, Düsseldorf 1994.

Neue Deutsche Biographie (NDB), voll. 1 -, Berlin 1953 -.

«Neue Preußische (Kreuz) Zeitung», 1918 -.

Neues Preußisches Adels-Lexicon, I, Leipzig 1836.

«Norddeutsche Allgemeine Zeitung», 1870 -.

Reichshandbuch der Deutschen Gesellschaft, voll. 2, Berlin 1930-1931.

Rheinische Lebensbilder, hrsg. v. EDMUND STRUTZ, voll. 3, Düsseldorf 1961-1968.

RITTER, GERHARD A., *Wahlgeschichtliches Arbeitsbuch. Materialien zur Statistik des Kaiserreichs 1871-1918*, München 1980.

ROTHERT, WILHELM, *Allgemeine Hannoversche Biographie*, I, Hannover 1912.

SEEBER, GEORG (Hg.), *Gestalten der Bismarckzeit*, Berlin (DDR) 1978.

Schlesier des 19.Jahrhunderts, Breslau 1922.

Schlesische Lebensbilder, hrsg v. F. ANDREAE [et al.], voll. 3, Breslau 1928.

SCHRÖDER, WILHELM H., *Sozialdemokratische Reichstagsabgeordnete 1898-1918*, Düsseldorf 1986.

SUMMER, RUDOLF (bearb.), *Dokumente zur Geschichte des Deutschen Beamtentums*, Berlin 1986[2].

TROELTSCH, ERNST, *Naturrecht und Humanität in der Weltpolitik*, in ID., *Deutscher Geist und Westeuropa*, Tübingen 1925, pp. 3-27.

WALK, JOSEPH, *Kurzbiographie zur Geschichte der Juden 1918-45*, München [et al.] 1988.

WEISFERT, JULIUS NICOLAUS, *Biographisch-litterarisches Lexikon für die Haupt- und Residenzstadt Königsberg im Ost Prreussen* [1897], ristampa Hildesheim-New York 1975.

Wer ist's?, hrsg. v. HERMANN A. L. DEGENER, voll. 10, Leipzig 1905-1935.

Westfälische Lebensbilder, voll. 9, Münster 1930-1962.

WREDE, RICHARD, *Das geistige Berlin. Eine Encyclopädie des geistigen Lebens Berlins*, voll. 3, Berlin 1898.

c) Bibliografia coeva

Aus dem Leben des W. G. R. Otto Wehrmann ersten vortragenden Rats im Staatsministerium. Blätter der Erinnerung an das Werden des Deutschen Reichs, Stuttgart, Berlin 1910.

BORNHAK, CONRAD, *Grundriß des Verwaltungsrechts in Preußen und dem Deutschen Reiche*, 9ª ed. ampliata, Leipzig 1928.

BOSSE, ROBERT, *Aus der Jugendzeit. Erinnerungen*, Leipzig 1904.

BOSSE, ROBERT, *Grundzüge conservativer Politik*, Berlin 1868².

BRECHT, ARNOLD - GLASER, COMSTOCK, *The Art and Technique of Administration in German Ministries*, Cambridge/Mass. 1940.

BÜLOW, BERNHARDT VON, *Denkwürdigkeiten*, voll. 4, Berlin 1930-1931.

BÜLOW, OSKAR, *Gesetz und Richteramt*, Aalen 1972 (ristampa dell'ed. Leipzig 1885).

BURG, ALBERT, *Das schwarze Buch. Korruption und Prostitution der preußischen höheren Verwaltungsbeamten*, Zürich 1905.

DREWS, BILL, *Grundzüge einer Verwaltungsreform*, Berlin 1919.

FOERSTER, ERICH, *Adalbert Falk. Sein Leben und Wirken*, Gotha 1927.

GERLACH, HELLMUT V., *Meine Erinnerungen in der preußischen Verwaltung*, Berlin 1919.

GERLOFF, WILHELM, *Der Staatshaushalt und das Finanzsystem Deutschlands*, in *Handbuch der Finanzwissenschaft,* voll. 3, Tübingen 1929.

GLADITSCH, OTTO, *Erlebtes und Erlittenes. Meine Erfahrungen in der alten preussischen Verwaltung*, Berlin 1929.

GROTEFEND, GEORG A., *Die Organisation der unmittelbaren und mittelbaren Staatsverwaltung in Preußen*, Berlin 1890.

GRZEZINSKI, ALBERT, *Verwaltungsarbeit im neuen Staat*, Berlin 1928.

GÜRTNER, FRANZ (Hg.), *200 Jahre Dienst am Recht*, Berlin 1938.

HANELD, FRITZ, *Zur Frage der Geburtenbeschränkung und Lebenshaltung in Beamtenfamilien*, Berlin 1916.

Heinrich v. Mühler. Königlich preußischer Staats- u. Kultusminister, mit einem Vorwort von GEORGINE V. MÜHLER, Berlin 1909.

HILLEBRAND, KARL, *La Prusse et ses institutions*, in «Journal des débats», 24 novembre 1866.

HINTZE, OTTO, *Beamtentum und Bürokratie,* hrsg. v. KERSTEN KRÜGER, Göttingen 1981.

HINTZE, OTTO, *Staat und Verfassung. Gesammelte Abhandlungen zur allgemeinen Verfassungsgeschichte,* hrsg. v. GERHARD OESTREICH, voll. 2, Göttingen 1962[2].

Hundert Jahre Staatswissenschaftliche Gesellschaft zu Berlin 1883-1983, hrsg. von STAATSWISSENSCHAFTLICHE GESELLSCHAFT ZU BERLIN, Berlin 1983.

JURASCHEK, FRANZ V., *Die Staaten von Europa*, Leipzig [et al.] 1907.

KAUFMANN, RICHARD VON, *Die öffentlichen Ausgaben der grösseren europäischen Länder nach ihrer Zweckbestimmung*, Jena 1893[3].

KEHR, ECKARDT, *Der Primat der Innenpolitik. Gesammelte Aufsätze,* hrsg. v. HANS ULRICH WEHLER, Berlin 1965.

KÖTTGEN, ARNOLD, *Deutsche Verwaltung*, Berlin 1937[2] (Neue Rechtsbücher für das Studium der Rechts- und Wirtschaftswissenschaften).

LOTZ, ALBERT, *Geschichte des Deutschen Beamtentums*, Berlin 1914[2].

LÜDICKE, REINHARD, *Die Preußischen Kultusminister und ihre Beamten im ersten Jahrhundert des Ministeriums 1817-1917*, Stuttgart-Berlin 1918.

MENTOR, M., *Der Eintritt in den höheren Verwaltungsdienst. Ratschläge eines Verwaltungsbeamten an seinen Sohn*, Berlin 1908.

MUTIUS, ALBERT V., *Aus dem Nachlaß des früheren Preußischen Minister des Inneren v. Dallwitz, Eindrücke u. Erinnerungen aus den Jahren 1910 bis zum Sommer 1914*, in «Preussische Jahrbücher», 214 (1928), pp. 1-22, 147 sgg., 290 sgg.

NEUERBURG, HERMANN, *Die Stellung des Staatsministeriums in Preußen*, Trier 1915.

PARISIUS, LUDOLF, *Ein Kultusminister, der seinen Beruf verfehlt hat*, s.l. 1871.

PIEPER, J., *Das Reichsbeamtengesetz vom 31.März 1873 und seine Ergänzungen*, Berlin 1901.

PFÜLF, OTTO, *Der W. G. O. R. R. Josef Linhoff, der letzte Veteran der "katholischen Abteilung",* Freiburg/Br. 1901 (estratto da "Stimmen aus Maria-Laach").

Preußen. Deutschlands Vergangenheit und Deutschlands Zukunft, Berlin 1916[2].

PREUßISCHES JUSTIZMINISTERIUM (Hg.), *Reformen in der Preußischen Justizverwaltung*, Berlin 1928.

PUTTKAMER, ALBERT V., *Staatsminister v. Puttkamer*, s.l. 1928.

RIETDORF, FRITZ, *Das Preußische Staatsministerium im Wandel der Preußischen Verfassungsgeschichte*, Göttingen 1939 (tesi di laurea).

RITTER, GERHARD A. (Hg.), *Das Deutsche Kaiserreich 1871-1918. Ein historisches Lesebuch*, Göttingen 1977[3].

RÖNNE, LUDWIG V., *Das Staatsrecht der Preußischen Monarchie*, voll. 4, Leipzig 1881-1884[4].

SCHUECKING, LOTHAR E., *Die Reaktion in der inneren Verwaltung Preußens*, Berlin 1908.

SMEND, RUDOLF, *Verfassung und Verfassungsrecht*, München-Leipzig 1928.

STEIN, FRIEDRICH, *Grenzen und Beziehungen zwischen Justiz und Verwaltung,* Aalen 1970 (ristampa dell'ed. Tübingen 1912).

STIER-SOMLO, FRITZ, *Zur Reform der preußischen Staatsverwaltung*, Berlin 1909.

TREITSCHKE, HEINRICH V., *Historische und politische Aufsätze vornehmlich zur neuesten deutschen Geschichte*, Leipzig 1865[2].

TREITSCHKE, HEINRICH V., *Ausgewählte Schriften,* voll. 2, Leipzig 1916[6].

WEBER, MAX, *Politik als Beruf* (1926), Stuttgart 1992.

WEBER, MAX, *Wahlrecht und Demokratie in Deutschland* (1917), in MAX WEBER, *Gesammelte politische Schriften*, Tübingen 1971[3].

WEBER, MAX, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen 1964.

Italia

a) Fonti archivistiche

Archivio centrale dello Stato (ACS).

Presidenza del consiglio dei ministri
Gabinetto, Riforma della pubblica amministrazione (1921-24).

Ministero di grazia e giustizia
Direzione generale della organizzazione giudiziaria e degli affari generali, Personale della magistratura;
Personale, Affari del personale (indagini e movimenti del personale).

Ministero dell'interno
Direzione generale degli affari generali e del personale, Divisione del personale: Fascicoli del personale del ministero (1861-1950), Fascicoli ordinari e riservati;
Direzione generale pubblica sicurezza, Divisione affari generali e riservati, Documenti sequestrati alla massoneria;
Direzione generale pubblica sicurezza, Divisione polizia politica, Fascicoli per materia.

Ministero della pubblica istruzione
Direzione generale del personale, Fascicoli personali (1860-1890).

Archivi privati
Francesco Borgatti;
Francesco Crispi (Roma);
Giovanni Giolitti (Cavour);
Vittorio Emanuele Orlando;
Bettino Ricasoli (Bianchi).

Istituto della Storia del Risorgimento Italiano, Roma (ISRI)
Archivio Mancini.

Ministero dell'Interno, Palazzo del Viminale, Roma
Archivio di deposito del Ministero dell'Interno, Direzione Generale per l'amministrazione generale e per gli affari del personale: Registri di matricola del personale.

Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma
Archivio storico.

Grande Oriente d'Italia, Palazzo Giustiniani, Roma
Matricola di maestri delle Logge italiane.

b) Fonti a stampa e repertori

AMATO, DOMENICO, *Cenni biografici d'illustri uomini politici* ..., Napoli 1887-1891.

Annuario del Ministero dell'interno, Roma 1897-.

Annuario del Ministero della Pubblica Istruzione, Roma 1860-.

Annuario del Ministero di Grazia, Giustizia e dei Culti, Roma 1883-.

Archivio Biografico Italiano (1024 microfiches) con *Indice Biografico Italiano,* a cura di TOMMASO NAPPO e PAOLO NOTO, München [et al.] 1993.

BARGONI, ANGELO, *Risorgimento italiano. Memorie (1829-1901),* Milano 1911.

BARTOLOTTA, FRANCESCO, *I deputati al Parlamento dal 1848 al 1970,* voll. 2, Roma 1971.

BRUNIALTI, ATTILIO, *Annuario Biografico Universale*, Torino 1884-87.

Calendario generale del Regno d'Italia, 1861 -.

CARPI, LEONE, *Il Risorgimento italiano. Biografie storico-politiche*, Milano 1884-1888.

Chi è? Dizionario degli italiani d'oggi, Roma 1928 -.

CROLLALANZA, GIOVANNI BATTISTA DI, *Dizionario storico-blasonico delle famiglie nobili e notabili italiani estinte e fiorenti*, Pisa 1886-1890.

DE GUBERNATIS, ANGELO, *Dizionario biografico degli scrittori contemporanei*, voll. 2, Firenze 1879-1880; 1889-1892.

DE GUBERNATIS, ANGELO, *Piccolo dizionario dei contemporanei italiani*, Firenze 1895.

DIONISOTTI, CARLO, *Storia della magistratura piemontese*, Torino 1884.

Dizionario biografico degli italiani, a cura dell'ISTITUTO DELLA ENCICLOPEDIA ITALIANA, voll. 1 -, Roma 1960-.

Dizionario storico-nobiliare italiano, a cura di VITTORIO SPRETI, voll. 8, ristampa Bologna 1981.

GALATI, DOMENICO, *Gli uomini del mio tempo*, Bologna 1890.

GALEOTTI, LEOPOLDO, *La prima legislatura del Regno d'Italia*, Firenze 1865.

Gazzetta ufficiale del Regno d'Italia, 1860-.

Guida Monaci, 1890-.

MALATESTA, ALBERTO, *Ministri, deputati e senatori dal 1848 al 1922,* voll. 3, Milano 1940-1942.

MELIS, GUIDO (a cura di), *L'amministrazione centrale dall'unità alla republica. Le strutture e i dirigenti*, voll. 4, Bologna 1992.

MISSORI, MARIO, *Governi, alte cariche dello Stato, alti magistrati e prefetti del Regno d'Italia*, Roma 1989.

MOSCATI, AMEDEO, *I ministri del Regno d'Italia*, voll. 6, Napoli 1955-76.

Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti del Regno d'Italia, 1860 -.

Ruoli di anzianità del Ministero dell'Interno, 1870 -.

Ruoli di anzianità del Ministero della Pubblica Istruzione, 1870 -.

Ruoli di anzianità del Ministero di Grazia, Giustizia e dei Culti, 1870 -.

SARTI, TELESFORO, *Il parlamento italiano nel cinquantenario dello Statuto*, Roma 1898.

SARTI, TELESFORO, *Il parlamento subalpino e nazionale. Profili e cenni biografici di tutti i deputati e senatori eletti e creati dal 1848 al 1890*, Terni 1890.

SAVINO, EDOARDO, *La nazione operante. Profili e figure di ricostruttori*, Milano 1928.

SPAVENTA, SILVIO, *Dal 1848 al 1861. Lettere, scritti, documenti pubbl. da Benedetto Croce*, Napoli 1890.

TORTORETO, ANGELO, *I parlamentari italiani della XXIII legislatura. Cenni biografici dei deputati e senatori*, Roma 1910.

Uomini e volti del fascismo, a cura di FERDINANDO CORDOVA, Roma 1980.

VILLANI, CARLO, *Scrittori ed artisti pugliesi*, 2ª ed., s.l. 1920.

WHITE MARIO, JESSE, *In memoria di Giovanni Nicotera*, Firenze 1894.

c) Bibliografia coeva

ABIGNENTE, GIOVANNI, *La riforma dell'amministrazione pubblica in Italia*, Bari 1916.

ANDREUCCI, DOMENICO, *Il Consiglio di Stato*, Roma 1890.

BAER, COSTANTINO, *Bismarck e Lanza o le riforme amministrative in Prussia e in Italia*, in «Nuova Antologia», 1870, 14, pp. 253-285.

BARBERI, BENEDETTO, *La dinamica del trattamento economico dei dipendenti dello Stato nel periodo 1913-31*, Roma 1935.

BATTISTA, CAMILLO, *Il riordinamento del personale amministrativo. Pensieri*, Pistoia 1867.

BONASI, ADEODATO, *Della responsabilità penale e civile dei ministri e degli altri ufficiali pubblici secondo le leggi del Regno e la giurisprudenza*, Bologna 1874.

BROFFERIO, ANGELO, *I miei tempi*, Torino 1902.

CARBONI, MICHELE, *Lo stato giuridico degli impiegati al servizio delle amministrazioni dirette dello Stato*, Roma 1911.

CARDON, RAFFAELE, *La giustizia e l'amministrazione*, Torino 1884.

CRISPI, GIOVANNI, *Politica interna. Diario e documenti*, Milano 1924.

CROCE, BENEDETTO, *Storia d'Europa nel secolo decimonono*, Bari 1953.

DE GIOANNIS GIANQUINTO, GIOVANNI, *Diritto amministrativo d'Italia informato al carattere nazionale, e necessità di emanciparne la sposizione teorica dalle influenze prevalenti de' metodi stranieri*, Pavia 1864.

DEL GUERRA, ENRICO, *L'Amministrazione Pubblica in Italia. Guida teorico-pratica allo studio dell'ordinamento amministrativo e giudiziario del Regno*, Firenze 1893.

DE MARCHI, EMILIO, *Demetrio Pianelli* [orig. 1889], a cura di F. PORTINARI, Milano 1985.

DE STEFANI, ALBERTO, *Il Paese e lo Stato*, Milano 1930.

DE STEFANI, ALBERTO, *Studio statistico dei ruoli organici*, in «Atti del Reale Istituto veneto di scienze, lettere ed arti», LXXIV (1914-1915), t. 2, pp. 221-249.

DE STEFANI, ALBERTO, *Una riforma al rogo*, Roma 1963.

FERRERO, EUSEBIO, *Governo ed Impiegati. Considerazioni e proposta di una Banca di Previdenza*, Firenze 1868.

GIOLITTI, GIOVANNI, *Memorie della mia vita*, Milano 1922, voll. 2.

GRIZIOTTI, BENVENUTO, *Die Besoldungsverhältnisse der Beamtenschaft und die neuere Entwicklung der Besoldungspolitik in Italien*, in *Die Beamtenbesoldung im modernen Staat,* hrsg. v. WILHELM GERLOFF,München-Leipzig 1934, pp. 185-255.

GUARDABASSI, BENEDETTO, *Sul presente Stato del Figlio di famiglia. Considerazioni tratte da un Lavoro inedito e sottoposte al Congresso Giuridico di Roma*, Ascoli-Piceno 1872.

GUICCIOLI, ALESSANDRO, *Quintino Sella*, voll. 2, Rovigo 1887.

INGROSSO, GUSTAVO, *Il diritto amministrativo*, in «Rivista di diritto pubblico» 1909, pp. 58-74.

JELLINEK, GEORG, *Ausgewählte Schriften und Reden,* II, Aalen 1970.

LABAND, PAUL, *Abhandlungen und Rezensionen aus dem Archiv für öffentliches Rechts (1885-1918),* Leipzig 1890.

LOLINI, ETTORE, *La riforma della burocrazia*, Roma 1919.

LORIS, GIORGIO, *Diritto amministrativo. Giusta i programmi governativi ad uso degli Istituti tecnici*, Milano 1891.

MAMIANI, TERENZIO, *Lettere dall'esilio*, Roma 1899.

MANFRIN, PIETRO, *Il sistema municipale inglese e la legge comunale italiana. Studi comparativi*, II, Firenze 1871.

MICHELS, ROBERT, *Das Italien von heute*, Zürich-Leipzig 1930.

MICHELS, ROBERT, *Umschichtungen in den herrschenden Klassen nach dem Kriege*, Stuttgart-Berlin 1934.

MOSCA, GAETANO, *Le costituzioni moderne*, Palermo 1887.

MOSCA, GAETANO, *Storia delle dottrine politiche*, Bari 1939[3].

MOSCA, GAETANO, *La classe politica,* a cura e con introd. di NOBERTO BOBBIO, Roma-Bari 1994.

MUSSO, GIACOMO ANDREA, *La scienza amministrativa considerata in realzione ad un codice del diritto amministrativo degli italiani*, Firenze 1875[3].

NASI, NUNZIO, *Memorie. Storia di un dramma parlamentare*, Roma 1943.

NITTI, FRANCESCO SAVERIO, *La burocrazia di Stato in Italia*, in «La riforma sociale», X (1900), n. 5.

ORLANDO, VITTORIO EMANUELE, *Principii di diritto amministrativo*, Firenze 1921[5].

ORLANDO, VITTORIO EMANUELE (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo*, Milano 1900.

PALAMENGHI-CRISPI, FRANCESCO (a cura di), *Francesco Crispi di fronte alla storia*, Firenze 1954.

PECORELLI, COSTANTINO, *Burocrazia. Fatti ed episodi di vita vissuta al servizio dello Stato*, Roma s.a.

PERSICO, FEDERICO, *Le rappresentanze politiche e amministrative. Considerazioni e proposte*, Napoli 1885.

QUERCI-SERIACOPI, EPAMINONDA, *Il passato, il presente e l'avvenire dell'Amministrazione delle carceri in Italia. Memorie storico-critico-aneddotiche*, Roma 1925.

QUILICI, NINO, *Borghesia italiana. Origini, sviluppo, insufficenze*, s.l. 1942.

RACIOPPI, FRANCESCO, *Forme di Stato e forme di governo*, Roma 1898.

SALANDRA, ANTONIO, *La giustizia amministrativa nei governi liberi*, Torino 1904.

SIMIONI, SILVIO (a cura di), *Manuale dell'impiegato civile. Raccolta delle leggi, dei decreti, delle circolari etc.*, Roma 1892.

SOMBART, WERNER, *Die römische Campagna. Eine sozialökonomische Studie*, Leipzig 1888.

STILLMAN, WILLIAM JAMES, *Francesco Crispi. Insurgent, Exile, Revolutionist, and Statesman*, London 1899.

TORTORETO, ANGELO, *I parlamentari italiani della XXIII legislazione. Cenni biografici dei deputati e senatori*, Roma 1910.

TROMBETTA, CAMILLO, *L'impiegato e il governo. Pensieri e reminiscenze*, Firenze 1868.

UGO, GIOVANNI BATTISTA, *La responsabilità dei pubblici ufficiali. Studio teorico-pratico*, Torino 1885.

VITERBO, MICHELE, *Un problema nazionale: il decentramento*, con una prefazione di PIETRO CHIMIENTI, Milano 1920.

ZACHER, ALBERT, *Aus Vatikan und Quirinal*, Frankfurt/M. 1901.

ZOLI, CORRADO, *Cenni biografici dei componenti del Consiglio di Stato*, in *Il Consiglio di Stato. Studi in Occasione del Centenario,* III, Roma 1932.

II. Bibliografia successiva al 1945

ABUSCH, ALEXANDER, *Der Irrweg einer Nation. Ein Beitrag zum Verständnis deutscher Geschichte*, Berlin 1946.

ALATRI, PAOLO, *La disgregazione dello Stato liberale*, Milano 1982.

ALBERTONI, ETTORE A. (a cura di)*, Governo e governabilità nel sistema politico e giuridico di Gaetano Mosca*, Milano 1983.

ALLEGRETTI, UMBERTO, *Profilo di storia costituzionale italiana. Individualismo e assolutismo nello Stato liberale*, Bologna 1980.

AMBROSOLI, LUIGI [et al.], *La costruzione dello Stato in Italia e Germania,* introd. di Roberto Chiarini, Convegno di Mantova 1991, Manduria [et al.] 1993.

ANDERSON, BENEDICT, *Die Erfindung der Nation*, Frankfurt/M.-N.York 1988.

ANDERSON, MARGARET L. - BARKIN, KENNETH, *The Myth of the Puttkamer Purge and the Reality of the Kulturkampf: Some Reflections on the Historiography of Imperial Germany,* in «Journal of Modern History», 54 (1982), pp. 647-686.

ANDREUCCI, FRANCO, *Social cleavages and the political system in late 19th-century Italy,* in *Neue Methoden der Analyse historischer Daten,* hrsg. v. HEINRICH BEST und HELMUT THOME, St. Katharinen 1991.

AQUARONE, ALBERTO, *L'età giolittiana*, Bologna 1988[2].

AQUARONE, ALBERTO, *Tre capitoli sull'Italia giolittiana*, Bologna 1987.

ARMSTRONG, JOHN A., *The European Administrative Elite*, Princeton 1973.

ASOR ROSA, ALBERTO, *La cultura,* in *Storia d'Italia dall'Unità a oggi,* II, Torino 1975.

BADER, VEITH-MICHAEL, *Kollektives Handeln: Protheorie sozialer Ungleichheit und kollektiven Handelns*, parte II, Opladen 1991.

BAECQUE, FRANCIS DE [et al.], *Les Directeurs de Ministère en France (XIXe-XXe siècles),* Genève 1976.

BAIONI, MASSIMO, *I musei del Risorgimento, santuari laici dell'Italia liberale*, in «Passato e presente», 29 (1993), pp. 57-86.

BALZAC, HONORÉ DE, *Gli impiegati,* Milano, 1996**.**

BANTI, ALBERTO MARIO, *Terra e denaro. Una borghesia padana dell'Ottocento*, Venezia 1989.

BARBAGLI, MARZIO, *Disoccupazione intellettuale e sistema scolastico in Italia (1859-1973),* Bologna 1974.

BARIÉ, OTTAVIO, *L'Italia nell'Ottocento,* in *Società e Costume. Panorama di storia sociale e tecnologica*, III, Torino 1965.

BARION, JAKOB, *Staat und Zentralismus*, Bonn 1969.

BARTOCINI, FIORELLA, *Roma nell'Ottocento*, Bologna 1985.

BAUER, FRANZ J., *Gehalt und Gestalt in der Monumentalsymbolik. Zur Ikonologie des Nationalstaats in Deutschland und Italien 1860-1914*, München 1992.

BAUER, FRANZ J., *Nation und Moderne im geeinten Italien (1861-1915),* in GWU, 46, 1995, 1, pp. 16-31.

BECK, HERMANN, *The Social Policies of Prussian Officials: The Bureaucracy in a New Light*, in «Journal of Modern History», 64 (1992), pp. 263-298.

BEETHAM, DAVID, *Mosca, Pareto and Weber: A historical comparison*, in *Max Weber and his Contemporaries*, ed. by WOLFGANG J. MOMMSEN and JÜRGEN OSTERHAMMEL, London 1987, pp. 139-158.

BELLETTINI, ATHOS, *La popolazione italiana. Un profilo storico*, Torino 1987.

BENDIX, REINHARD, *Könige oder Volk. Machtausübung und Herrschaftsmandat,* zweiter Teil, Frankfurt/M. 1980.

BENEDEK, GABOR, *Die Verbürgerlichung der ungarischen Ministerialbeamten in der Epoche des Dualismus*, in *Bürgertum in der Habsburger-Monarchie,* hrsg. v. ERNST BRUCKMÜLLER [et al.], Wien-Köln 1990, pp. 141-148.

BERDAHL, ROBERT M., *The politics of the Prussian nobility: The development of a conservative ideology, 1770-1818*, Princeton 1988.

BERMAN, RUSSEL A., *Il Piemonte come la Prussia: il modello italiano e l'unificazione tedesca*, in «Storia contemporanea», XXIV (1993), pp. 199-217.

BERNARDINI, PAOLO, *The Jews in nineteenth-century Italy: towards a reappraisal*, in «Journal of Modern Italian Studies», 1/2 (1996), pp. 292-310.

BERNDT, HELGA, *Die höheren Beamten des Ministeriums für Handel und Gewerbe in Preußen 1871-1932. Analyse und Dokumente zu ihrer sozialen Zusammensetzung und Verflechtung*, in «Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte», 1981, 1, pp. 105-200.

BESIER, GERHARD, *Die Mittwochsgesellschaft im Kaiserreich*, Berlin 1990.

BEST, HEINRICH - MANN, BERNHARD (Hgg.), *Quantitative Methoden in der historisch-sozialwissenschaftlichen Forschung,* Stuttgart 1977 (HSF 3).

BEST, HEINRICH, *Die Männer von Bildung und Besitz. Struktur und Handeln parlamentarischer Führungsgruppen in Deutschland und Frankreich 1848/49*, Düsseldorf 1990.

BIGARAN, MARIAPIA (a cura di), *Istituzioni e borghesie nell'Italia liberale*, Milano 1986.

BLACKBOURN, DAVID - ELEY, GEOFF, *The Peculiarities of German History. Bourgeois Society and Politics in 19th-century Germany*, Oxford 1984.

BLEEK, WILHELM, *Von der Kameralausbildung zum Juristenprivileg. Studium, Prüfung und Ausbildung der höheren Beamten des allgemeinen Verwaltungsdienstes in Deutschland im 18. und 19. Jahrhundert*, Berlin 1972.

BÖCKENFÖRDE, ERNST-WOLFGANG (Hg.), *Moderne deutsche Verfassungsgeschichte (1815-1914)*, Königsstein 1981².

BÖCKENFÖRDE, ERNST-WOLFGANG, *Recht, Staat, Freiheit. Studien zur Rechtsphilosophie, Staatstheorie und Verfassungsgeschichte*, Frankfurt/M. 1991.

BOLDT, HANS, *Deutsche Verfassungsgeschichte,* II, *Von 1806 bis zur Gegenwart*, Frankfurt/M. 1990.

BOLDT, HANS, *Der Föderalismus im Deutschen Kaiserreich als Verfassungsproblem,* in *Innere Staatsbildung und gesellschaftliche Modernisierung in Österreich und Deutschland 1867-1914,* hrsg. v. H. RUMPLER, Wien-München 1991, pp. 31-40.

BOLDT, HANS, *Von der konstitutionellen Monarchie zur parlamentarischen Demokratie*, in *Wendemarken der deutschen Verfassungsgeschichte*, Berlin 1993, pp. 151-172 (Der Staat, Beiheft 10).

BORMANN-HEISCHKEIL, SIGRID - JEISMANN, KARL-ERNST, *Abitur, Staatsdienst und Sozialstruktur*, in *Bildung, Staat, Gesellschaft im 19. Jahrhundert Mobilsierung und Disziplinierung,* hrsg. v. KARL-ERNST JEISMANN, II, Stuttgart 1989, pp. 155-186.

BORRIES, ACHIM V. (Hg.), *Preußen und die Folgen*, Berlin, Bonn 1981.

BOTTOMORE, TOM, *Elites and Society,* London 1993².

BOURDIEU, PIERRE, *Delegation und politischer Fetischismus*, in «Ästhetik und Kommunikation», 12 (1985), pp. 184-195.

BOURDIEU, PIERRE, *La distinction. Critique sociale du jugement*, Paris 1979; trad. it.: *La distinzione. Critica sociale del gusto*, Bologna 1983.

BOURDIEU, PIERRE, *Choses dites*, Paris, Les Editions de Minuit, 1987, trad. ted.: *Die verbogenen Mechanismen der Macht*, Hamburg 1992.

BOURDIEU, PIERRE, *Leçon sur la leçon*, Paris 1982; trad. it.: *Lezione sulla lezione*, Genova 1991.

BRACHER, KARL DIETRICH - FUNKE, MANFRED - JACOBSEN, HANS-ADOLF (Hgg.), *Die Weimarer Republik 1918-33. Politik, Wirtschaft, Gesellschaft*, Düsseldorf 1988².

BRACHER, KARL DIETRICH - VALIANI, LEO (Hgg.), *Faschismus und Nationalsozialismus*, Belin 1991.

BREITENBORN, KONRAD, *Im Dienste Bismarcks. Die politische Karriere des Grafen Otto zu Stolberg-Wernigerode*, Berlin (DDR) 1984.

BREUILLY, JOHN (ed.), *The State of Germany*, London-New York 1992.

BREUILLY, JOHN, *Nationalism and the State*, Manchester 1982.

BROSZAT, MARTIN [et al.], *Der italienische Faschismus. Probleme und Forschungstendenzen,* München [et al.] 1983 (Kolloquien des Instituts f. Zeitgeschichte).

BROSZAT, MARTIN [et al.], *Deutscher Sonderweg - Mythos oder Realität?* München [et al.] 1982 (Kolloquien des Instituts. f. Zeitgeschichte).

BÜSCH, OTTO - NEUGEBAUER-WÖLK, MONIKA (Hg.), *Preußen und die revolutionäre Herausforderung seit 1789. Ergebnisse einer Konferenz*, Berlin New York 1991 (Veröffentlichungen der Historischen Kommission Berlin, 78).

BÜSCH, OTTO (Hg.), *Handbuch der Preußischen Geschichte,* II, *Das 19. Jahrhundert und Große Themen der Geschichte Preußens*, Berlin-New York 1992.

BÜSCH, OTTO, *Zur Rezeption und Revision der preußisch-deutschen Geschichte*, Berlin 1988.

CALANDRA, PIERO, *Storia dell'amministrazione pubblica italiana*, Bologna 1978.

CANDELORO, GIORGIO, *Storia dell'Italia moderna,* V, *La costruzione dello Stato unitario,* Milano 1971[4].

CAPLAN, JANE, *Profession as Vocation: The German Civil Service*, in *German Professions, 1800-1950,* ed. by GEOFFREY COCKS u. KONRAD H. JARAUSCH, New York, Oxford 1990, pp. 163-182.

CAPLAN, JANE, *The Imaginary Universality of Particular Interests: The Tradition of the Civil Service in German History*, in «Social History», 4 (1979), pp. 299-317.

CAPONE, ALFREDO, *Destra e Sinistra da Cavour a Crispi,* Torino 1981(UTET. Storia d'Italia, XX).

CAPPELLETTI, LUCIANO, *Burocrazia e società. Uno studio dei quadri direttivi dell'amministrazione italiana*, Milano 1968.

CARACCIOLO, ALBERTO M.*, Il nuovo Stato nelle dimensioni mondiali*, Torino 1966.

CARACCIOLO, ALBERTO M., *Stato e società civile. Problemi dell'unificazione italiana*, Torino 1972[2].

CARACCIOLO, ALBERTO M. - CASSESE, SABINO, *Ipotesi sul ruolo degli apparati burocratici nell'Italia liberale*, in «Quaderni storici», VI (1971), pp. 601-608.

CAROCCI, GIAMPIERO, *Giolitti e l'età giolittiana*, Torino 1961.

CARSTEN, FRANCIS L., *Geschichte der preußischen Junker*, Frankfurt/M. 1988.
CASSESE, SABINO (a cura di), *La formazione dello Stato amministrativo*, Milano 1974.
CASSESE, SABINO, *Questione amministrativa e questione meridionale*, Milano 1977.
CASSESE, SABINO (a cura di), *L'amministrazione centrale,* Torino 1984 (UTET. Storia della Società italiana dall'unità ad oggi, 9).
CASSESE, SABINO, *I "luoghi" della burocrazia a Roma dall'unità alla prima guerra mondiale,* in *I Ministeri di Roma Capitale. L'insediamento degli uffici e la costruzione delle nuove sedi, catalogo della mostra "Roma Capitale 1870-1911"*, Roma 1985.
CASSESE, SABINO - PELLEW, JILL (a cura di), *Le système de mérite/The merit system,* Bruxelles 1987 (Cahiers d'Histoire de l'Administration, n. 2).
CASSESE, SABINO - FRANCHINI, CLAUDIO (a cura di), *L'amministrazione pubblica italiana. Un profilo*, Bologna 1994.
CECIL, LANE, *The German Diplomatic Service, 1871-1914*, Princeton 1976.
Cento anni di amministrazione pubblica in Italia, numero speciale di «Amministrazione civile», 1961.
CERASE, FRANCESCO PAOLO, *Un'amministrazione bloccata. Pubblica amministrazione e società nell'Italia di oggi*, Milano 1990.
CHABOD, FEDERICO, *Storia della politica estera italiana dal 1870 al 1896,* ristampa dell'ed. 1965, Roma-Bari 1990.
CHARLE, CHRISTOPHE, *Les élites étatiques en France, XIXe-XXe siècles*, in *L'état, le souverain, la finance et le social,* édité par BRUNO THÉRET, Paris 1995.
CIUFFOLETTI, ZEFFIRO, *Federalismo e regionalismo. Da Cattaneo alla Lega*, Roma-Bari 1994.
CHARNITZKY, JÜRGEN, *Die Schulpolitik des faschistischen Regimes in Italien (1922-43),* Tübingen 1994.
CLARK, MARTIN, *Modern Italy, 1861-1982*, London-New York 1984.
COLACITO, MARIO, *Impiego statale*, in *Enciclopedia del Diritto,* XX, Roma 1970, pp. 306-311.
CORDOVA, FERDINANDO, *Massoneria e politica in Italia 1892-1908*, Roma-Bari 1985.
CORSINI, UMBERTO - LILL, RUDOLF (a cura di), *Istituzioni e ideologie in Italia e in Germania fra le rivoluzioni*, Bologna 1987.
CULLITY, JOHN P., *The Growth of Governmental Employment in Germany, 1882-1950*, in «Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft», 125, 1967, pp. 200-217.
D'ADDIO, MARIO, *La giustizia dopo l'unità*, in *Amministrazione della Giustizia*

e poteri di Polizia dagli stati preunitari alla caduta della destra. Atti del LII Congresso di Storia del Risorgimento Italiano (Pescara 7-10 novembre 1984), Roma 1986.

DAHRENDORF, RALF, *Gesellschaft und Demokratie in Deutschland*, München 1965.

DANN, OTTO (Hg.), *Nationalismus und sozialer Wandel*, Hamburg 1978.

DAVIS, JOHN A., *Conflict and Control. Law and order in Nineteenth-Century Italy*, London [et al.] 1988.

DAVIS, JOHN A., *Remapping Italy's Path to the Twentieth Century*, in «Journal of Modern History», 66 (1994), pp. 291-320.

DE FELICE, RENZO, *Mussolini il fascista,* I, *La conquista del potere 1921-25*, Torino 1966.

DE FELICE, RENZO, *Mussolini il fascista,* II, *L'organizzazione dello Stato fascista 1925-29*, Torino 1968.

DE FELICE, RENZO, *Mussolini il duce,* III, *Lo stato totalitario 1936-40*, Torino 1981.

DE GRAND, ALEXANDER, *Italian Fascism. Its Origins and Development*, London 1982; trad. it.: *Breve storia del fascismo*, Roma-Bari 1983.

DE MADDALENA, ALDO - KELLENBENZ, HERMANN (a cura di), *Finanze e ragion di Stato in Italia e in Germania nella prima età moderna*, Bologna 1984.

DE MARCHI, FRANCO, *La burocrazia centrale in Italia. Analisi sociologica*, Milano 1969.

DEUTSCH, KARL W., *On nationalism, world regions and the nature of the West*, in *Mobilization, Center-Periphery Structures and Nation-Building,* ed. by PER TORSVIK, Oslo [et al.] 1981.

Deutsche Rechtswissenschaft und Staatslehre im Spiegel der italienischen Rechtskultur während der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, hrsg. v. REINER SCHULZE, Berlin 1990.

Deutsche Verwaltungsgeschichte, hrsg. v. KURT G. A. JESERICH - HANS POHL - GEORG-CHRISTIAN VON UNRUH, voll. 5, Stuttgart 1983 sgg.

DIPPER, CHRISTOF, *Nationalstaat und Klassengesellschaft, 19. Jahrhundert*, in *Epochen der modernen Geschichte,* hrsg. v. GEROLD NIEMETZ und UWE UFFELMANN, Freiburg 1986, pp. 73-92 .

DIPPER, CHRISTOF, *Italien 1861 bis 1915 - Nationalstaat ohne Nation*, in *Deutsche Rechtswissenschaft und Staatslehre im Spiegel der italienischen Rechtskultur während der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts*, hrsg. v. REINER SCHULZE, Berlin 1990, pp. 335-345.

DITTMER, LOTHAR, *Beamtenkonservatismus und Modernisierung: Untersuchungen zur Vorgeschichte der konservativen Partei in Preussen, 1810-1848/49*, Stuttgart 1992.

DOERRY, MARTIN, *Übergangsmenschen. Die Mentalität der Wilhelminer und die Krise des Kaiserreichs*, Weinheim-München 1986.

DOGAN, MATTEI, *How To Become a Cabinet Minister in Italy: Unwritten Rules of the Political Game*, in *Pathways To Power. Selecting Rulers in Pluralist Democracies,* ed. by MATTEI DOGAN, Bolder/Col. 1989 .

DURAND-BARTHEZ, PASCAL, *Histoire des structures du Ministère de la justice 1789-1945*, Paris 1973.

EDER, KLAUS (Hg.), *Klassenlage, Lebensstil und kulturelle Praxis. Theoretische und empirische Beiträge zur Auseinandersetzung mit Pierre Bourdieus Klassentheorie*, Frankfurt/M. 1989.

EISENSTADT, SAMUEL M. - RONINGER, LUIS, *Kulturelle und strukturelle Kontinuität in Entwicklungs- und Wandlungssituationen: Persistenz und Veränderung von Patronagebeziehungen*, in ROBERT HETTLAGE (Hg.), *Die posttraditionale Welt der Bauern*, Frankfurt/M.-New York 1989, pp. 41-65.

EISENSTADT, SAMUEL M. - ROKKAN, STEIN (ed..), *Building States and Nations. Models and Data Resources,* I, Beverly Hills, London 1973.

ELEY, GEOFF, *From Unification to Nazism. Re-interpreting the German Past*, Boston [et al.] 1986.

ELLWEIN, THOMAS, *Der Staat als Zufall und Notwendigkeit. Die jüngere Verwaltungsentwicklung in Deutschland am Beispiel Ostwestfalen-Lippe,* I, *Die öffentliche Verwaltung in der Monarchie 1815-1918*, Opladen 1993.

ERLER, ADALBERT, *Beamte,* in *Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte*, I, Berlin 1971, col. 343.

ERNST, ANDREAS, *Ethnos-Demos: Krise. Deutsche und Schweizer Nationalgeschichte am Ende des Ersten Weltkriegs*, in *Kontinuität und Krise. Sozialer Wandel als Lernprozeß. Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialgeschichte der Schweiz,* hrsg. v. ANDREAS ERNST, Zürich 1994.

FAIRBANK, B., *Authority versus Democracy: Prussian Officials in the German Elections of 1898 and 1903*, in «The Historical Review», 33 (1990), 2, pp. 811-838.

FARNETI, PAOLO, *Sistema politico e società civile*, Torino 1971.

FAUCCI, RICCARDO, *Teoria e politica amministrativa nell'Italia liberale: problemi aperti*, in «Studi storici», 1972, pp. 447-465.

FENSKE, HANS, *Deutsche Verfassungsgeschichte. Vom Norddeutschen Bund bis heute*, Berlin 1981.

FIELD, GEORGE LOWELL - HIGLEY, JOHN, *Elitism*, London 1980.

FIORAVANTI, MAURIZIO, *Costituzione, amministrazione e trasformazione dello*

Stato, in *Stato e cultura giuridica in Italia dall'Unità alla Repubblica,* a cura di ALDO SCHIAVONE, Roma-Bari 1990, pp. 3-59.

FISCHER, WOLFRAM (Hg.), *Handbuch der europäischen Wirtschafts- und Sozialgeschichte,* V, *1850-1914,* Stuttgart 1985.

FLEINER, FRITZ, *Beamtenstaat und Volksstaat*, Zürich 1916.

FLORA, PETER (ed.), *State, Economy, and Society in Western Europe*, Frankfurt/M. 1983.

FOGT, HELMUT, *Politische Generation. Empirische Bedeutung und theoretisches Modell*, Opladen 1982.

FRAENKEL, ERNST, *Deutschland und die westlichen Demokratien,* ed. ampliata, Frankfurt/M. 1991.

FREVERT, UTE, *Ehrenmänner. Das Duell in der bürgerlichen Gesellschaft*, München 1991.

FREVERT, UTE, *"Mann und Weib, und Weib und Mann". Geschlechter-Differenzen in der Moderne*, München 1995.

FRIED, ROBERT C., *The Italian Prefect: A Study in Administrative Politics*, London 1963.

FURIOZZI, GIAN BIAGIO, *L'emigrazione politica in Piemonte nel decennio preunitario*, Firenze 1979.

GALL, LOTHAR, *Bismarck. Der weiße Revolutionär*, Frankfurt/M. 1990[2].

GELLNER, ERNEST, *Nationalismus und Moderne*, Berlin 1991.

GENTILE, EMILIO, *Il Culto del Littorio. La sacralizzazione della politica nell'Italia fascista*, Roma-Bari 1994.

GENTILE, EMILIO, *L'Italia Giolittiana (1899-1914)*, Bologna 1990[2].

GERBORE, PIETRO, *Commendatori e deputati*, Milano 1954.

GHERARDI, RAFFAELLA, *L'arte del compromesso. La politica della mediazione nell'Italia liberale*, Bologna 1993.

GHERARDI, RAFFAELLA - COZZI, GUSTAVO (a cura di), *I concetti fondamentali delle scienze sociali e dello Stato in Italia e in Germania tra Otto e Novecento*, Bologna 1992.

GHISALBERTI, CARLO, *Stato e costituzione nel Risorgimento*, Milano 1972.

GHISALBERTI, CARLO, *Dall'antico regime al 1848. Le origini costituzionali dell'Italia moderna,* Roma-Bari 1991[4].

GHISALBERTI, CARLO, *Storia costituzionale d'Italia 1848-1948,* Roma-Bari 1992[10].

GILCHER-HOLTEY, INGRID, *Kulturelle und symbolische Praktiken: das Unternehmen Pierre Bourdieu*, in WOLFGANG HARDTWIG - HANS-ULRICH WEHLER (Hgg.), *Kulturgeschichte Heute*, Göttingen 1996, pp. 111-130.

GILLIS, JOHN R., *The Prussian Bureaucracy in Crisis 1840-1860*, Stanford, Cal. 1971.

GÖTSCHMANN, DIRK, *Das bayerische Innenministerium*, Göttingen 1993.

GRAF, CHRISTOPH, *Politische Polizei zwischen Demokratie und Diktatur. Die Entwicklung der preußischen politischen Polizei,* Berlin 1983.

GRAMSCI, ANTONIO, *Quaderni del Carcere,* edizione critica dell'Istituto Gramsci, a cura di VALENTINO GERRATANA, Torino 1977.

GRAZIANO, LUIGI, *Clientelismo e sistema politico. Il caso dell'Italia*, Milano 1980.

GROH, DIETER, *Negative Integration und revolutionärer Absentismus. Die deutsche Sozialdemokratie am Vorabend des Ersten Weltkrieges*, Frankfurt/M. 1974.

GRÜNTHAL, GÜNTHER, *Das Ende der Ära Manteuffel*, in «Jahrbuch für die Geschichte Mittel- und Ostdeutschlands», 39 (1990), pp. 179-219.

Grundriß zur deutschen Verwaltungsgeschichte 1815-1945. Reihe A: *Preussen,* hrsg. v. WALTHER HUBATSCH, vol. XII, Teil A: *Preussische Zentralbehörden*, bearb. v. FRIEDRICH WILHELM WEHRSTEDT, Marburg/Lahn 1978.

GUSTAPANE, ENRICO, *I prefetti dell'unificazione amministrativa nelle biografie dell'archivio di Francesco Crispi*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 4 (1984), pp.1034-1101.

HALL, ALEX, *Scandal, Sensation, and Social Democracy. The SPD press in Wilhelmine Germany 1890-1914*, Cambridge [et al.] 1977.

HALMEN, RAINER M., *"Das Berufsbeamtentum muss unter allen Umständen erhalten bleiben." Die deutsche Beamtenbewegung zwischen Etatismus und gewerkschaftlicher Orientierung im Übergang vom Kaiserreich zur Republik*, in IWK, 18 (1982), 2, pp. 173-205.

HAMANN, RUDOLF, *Paretos Elitentheorie und ihre Stellung in der neueren Soziologie*, Stuttgart 1964.

HAMBURGER, ERNEST, *Juden im öffentlichen Leben Deutschlands*, Tübingen 1968.

HARDTWIG, WOLFGANG (Hg.), *Deutschlands Weg in die Moderne*, München 1993.

HARTUNG, FRITZ, *Studien zur Geschichte der preußischen Verwaltung,* parte III, *Zur Geschichte des Beamtentums im 19. und 20. Jahrhundert*, Berlin 1948.

HATTENHAUER, HANS, *Geschichte des deutschen Beamtentums,* 2ª ed. ampliata, Köln [et al.] 1993 (Handbuch des Öffentlichen Dienstes, Bd. I).

HAUPT, HEINZ-GERHARDT, *Männliche und weibliche Berufskarrieren im deutschen Bürgertum in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Zum Verhältnis von Klasse und Geschlecht*, in GG, 18 (1992), pp. 143-160.

HAUPT, HEINZ-GERHARDT - KOCKA, JÜRGEN (Hgg.), *Geschichte und Vergleich*, Frankfurt/M. [et al.] 1996.

HAUPTS, LEO, *Die liberale Regierung in Preußen zur Zeit der "Neuen Ära"*, in «Historische Zeitschrift», 227 (1978), pp. 45-85.

HAUSER, OSWALD (Hg.), *Zur Problematik "Preußen und das Reich"*, Köln-Wien 1984.

HEFFTER, HEINRICH, *Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert. Geschichte der Ideen und Institutionen*, Stuttgart 1950.

HEINRICH, GERD - HENNING, FRIEDRICH-WILHELM - JESERICH, KURT G. A. (Hgg.), *Verwaltungsgeschichte Ostdeutschlands 1815-1945. Organisation - Aufgaben - Leistungen der Verwaltung*, Stuttgart [et al.] 1993 .

HENNING, HANSJOACHIM, *Die deutsche Beamtenschaft im 19. Jahrhundert. Zwischen Stand und Beruf*, Stuttgart 1984.

HERZOG, DIETRICH, *Politische Karrieren. Selektion und Professionalisierung politischer Führungsgruppen*, Opladen 1975.

HESS, ADALBERT, *Das Parlament, das Bismarck widerstrebte. Zur Politik und sozialen Zusammensetzung des preußischen Abgeordnetenhauses der Konfliktzeit (1862-66),* Köln-Opladen 1964.

HETTLING, MANFRED (Hg.), *Revolution in Deutschland? 1789-1989*, Göttingen 1991.

HETTLING, MANFRED [et al.] (Hgg.), *Was ist Gesellschaftsgeschichte? Positionen, Themen, Analysen. Festschrift für Hans-Ulrich Wehler zum 60. Geburtstag,* München 1991.

HOBSBAWM, ERIC J., *Nations and Nationalism since 1780. Programme, myth, and reality*, Cambridge [et al.] 1990.

HRADIL, STEFAN, *Die Erforschung der Macht. Eine Übersicht über die empirische Ermittlung von Machtverteilungen durch die Sozialwissenschaften*, Stuttgart [et al.] 1980.

HUBATSCH, WALTHER, *Die preußischen Regierungspräsidenten 1815-1918*, in *Staat und Gesellschaft im politischen Wandel. Beiträge zur Geschichte der modernen Welt. Festschrift für Walter Bußmann,* hrsg. v. WERNER PÖLS, Stuttgart 1979, pp. 31-55.

HUBER, ERNST RUDOLF, *Deutsche Verfassungsgeschichte,* voll. 3, Stuttgart 1957, 1959, 1963.

HÜBINGER, GANGOLF - MOMMSEN, WOLFGANG J. (Hgg.), *Intellektuelle im Deutschen Kaiserreich*, Frankfurt/M. 1993.

ILSAR, YEHIEL, *Im Streit für die Weimarer Republik. Stationen im Leben des Hermann Badt*, Berlin 1992.

INSENGHI, MARIO, *L'informazione*, in *Storia della Società italiana,* parte V, vol. XVI, Milano 1982.

JANZ, OLIVER, *Evangelische Pfarrer und Bürgertum in Westfalen 1850-1914*, in

«Jahrbuch der Gesellschaft für niedersächsische Kirchengeschichte», 93 (1995), pp. 61-81.

KAELBLE, HARTMUT, *Sozialer Aufstieg in Deutschland 1850-1914*, in: VfSWG 60 (1973), pp. 41-71.

KAELBLE, HARTMUT, *Soziale Mobilität und Chancengleichheit im 19. und 20. Jahrhundert. Deutschland im internationalen Vergleich,* Göttingen 1983.

KAELBLE, HARTMUT, *Nachbarn am Rhein*, München 1991.

KAUDELKA-HANISCH, KARIN, *Preußische Kommerzienräte in der Provinz Westfalen und im Regierungsbezirk Düsseldorf (1810-1918),* datt., tesi di laurea, Bielefeld, 1989.

KAUPEN, WOLFGANG - RASEHORN, THEO, *Die Justiz zwischen Obrigkeitsstaat und Demokratie. Ein empirischer Beitrag zur Soziologie der deutschen Juristen*, Neuwied/Rh. - Berlin 1971.

KLEIN, ERNST, *Funktion und Bedeutung des preußischen Staatsministeriums*, in «Jahrbuch für die Geschichte Mittel- und Ostdeutschlands», 9/10 (1961), pp. 195 sgg., 242 sgg.

KLIMÓ, ÁRPÁD V., *Neue Wege in der italienischen Verwaltungsgeschichte*, in «Quellen und Forschungen aus italienischen Archiven und Bibliotheken», 73, 1993, pp. 673-681.

KLIMÓ, ÁRPÁD V., *Eliten zwischen Bürokratie und Politik. Überlegungen zu einem Vergleich Italiens mit Preußen, 1860-1930,* in ARMIN TRIEBEL (Hg.), *Gesellschaften vergleichen*, Berlin 1994, pp. 332-345.

KLIMÓ, ÁRPÁD V., *Verwaltungseliten im Übergang vom liberalen Italien zum Faschismus (1890-1930),* in JENS PETERSEN - WOLFGANG SCHIEDER (Hg.), *Faschismus und Gesellschaft in Italien*, Köln 1997 (Italien in der Moderne, 2).

KLIMÓ, ÁRPÁD V., *Statocentrismo e clientelismo. Un confronto di élites statali in Italia e nella Prussia (1860-1930)*, in «Le carte e la storia», I (1995), 2, pp. 46-56.

KLIMÓ, ÁRPÁD V., *Fra Stato centralistico e periferia. Alti funzionari statali in Italia e nella Germania prussiana dal 1870 al 1914*, in OLIVER JANZ - PIERANGELO SCHIERA (a cura di), *Centralismo e federalismo nel XIX e XX secolo. Un confronto tra la Germania e l'Italia,* Bologna 1997, pp. 125-140.

KLINGEMANN, HANS-DIETER - STÖSS, RICHARD - WESSELS, BERNHARD (Hgg.), *Politische Klasse und politische Institutionen. Probleme und Perspektiven der Elitenforschung. Dietrich Herzog zum 60. Geburtstag*, Opladen 1991.

KLUGE, ULRICH, *Die deutsche Revolution 1918/19,* Frankfurt/M. 1985.

KOCKA, JÜRGEN, *Angestellte zwischen Faschismus und Demokratie. Zur politischen Sozialgeschichte der Angestellten: USA 1890-1940 im internationalen Vergleich*, Göttingen 1977.

KOCKA, JÜRGEN, *Klassengesellschaft im Krieg*, Frankfurt/M. 1988.

KOCKA, JÜRGEN, *Otto Hintze, Max Weber und das Problem der Bürokratie*, in HZ, 233 (1981), pp. 65-106.

KOCKA, JÜRGEN (Hg.), *Bürger und Bürgerlichkeit im 19. Jahrhundert*, Göttingen 1987.

KOCKA, JÜRGEN - FREVERT, UTE (Hgg.), *Bürgertum im 19. Jahrhundert*, voll. 3, München 1988.

KOCKA, JÜRGEN (Hg.), *Bildungsbürgertum im 19. Jahrhundert*, IV, *Politischer Einfluß und gesellschaftliche Formation*, Stuttgart 1989.

KOCKA, JÜRGEN, *Geschichte und Aufklärung*, Göttingen 1989.

KOLBECK, THOMAS, *Juristenschwemmen. Untersuchungen über den juristischen Arbeitsmarkt im 19. und 20. Jahrhundert,* Frankfurt/M.-Bern 1978.

KOSELLECK, REINHART, *Preußen zwischen Reform und Revolution. Allgemeines Landrecht, Verwaltung und soziale Bewegung von 1791 bis 1848,* ristampa della 2ª ed. 1975, München 1989.

KOSELLECK, REINHART [et al.], *Drei bürgerliche Welten? Zur vergleichenden Semantik der bürgerlichen Gesellschaft in Deutschland, England und Frankreich*, in HANS-JÜRGEN PUHLE (Hg.), *Bürger in der Gesellschaft der Neuzeit*, Göttingen 1991, pp. 14-58 .

KÜBLER, HORST, *Besoldung und Lebenshaltung der unmittelbaren preußischen Staatsbeamten im 19. Jahrhundert,* tesi di laurea, Nürnberg 1974.

KÜHNE, THOMAS, *Dreiklassenwahlrecht und Wahlkultur in Preußen 1867-1914. Landtagswahlen zwischen korporativer Tradition und politischem Massenmarkt*, Düsseldorf 1994.

LA PENNA, ANTONIO, *Modello tedesco e modello francese nel dibattito sull università italiana*, in *Fare gli italiani: Scuola e cultura nell'Italia contemporanea,* a cura di SIMONETTA SOLDANI e GABRIELE TURI, Bologna 1993, pp. 171-212.

LANARO, SILVIO, *Nazione e lavoro. Saggio sulla cultura borghese in Italia 1870-1925*, Venezia 1979.

LANCIOTTI, MARIA ELVIRA, *La riforma impossibile. Idee, discussioni e progetti sulla modifica del Senato regio e vitalizio (1848-1922)*, Bologna 1993.

LANGEWIESCHE, DIETER (Hg.), *Liberalismus im 19. Jahrhundert*, Göttingen 1988.

LANGEWIESCHE, DIETER, *Liberalismus in Deutschland*, Frankfurt/M. 1988.

LANGEWIESCHE, DIETER, *Das deutsche Kaiserreich - Bemerkungen zur Diskussion über Parlamentarisierung und Demokratisierung Deutschlands*, in «Archiv für Sozialgeschichte», XIX (1979), pp. 628-642.

Le Riforme Crispine, I, *L'amministrazione statale,* Milano 1990 (Archivio ISAP, N.S. 6).

LEDFORD, KENNETH F., *Lawyers, Liberalism, and Procedure: The German Imperial Justice Laws of 1877-79*, in «Central European History», 26 (1993), 2, pp. 165-193.

LEE, W. ROBERT - ROSENHAFT, EVE (ed.), *The State and Social Change in Germany, 1880-1980*, New York [et al.] 1990.

LENGER, FRIEDRICH, *Werner Sombart*, München 1994.

LEPSIUS, M. RAINER, *Demokratie in Deutschland*, Göttingen 1993.

LEPSIUS, M. RAINER, *Interessen, Ideen, Institutionen*, Opladen 1990.

LEVRA, UMBERTO, *Fare gli italiani. Memoria e celebrazione del Risorgimento*, Torino 1992.

LILL, RUDOLF - MATTEUCCI, NICOLA (a cura di), *Il liberalismo in Italia e in Germania dalla rivoluzione del '48 alla prima guerra mondiale,* Bologna 1980.

LILL, RUDOLF- VALSECCHI, FRANCO (a cura di), *Il nazionalismo in Italia e in Germania fino alla prima guerra mondiale,* Bologna 1983.

LIPSET, SEYMOUR MARTIN, *Consensus and Conflict. Essays in Political Sociology*, New Brunswick/N.J. 1985.

LOTH, WILFRIED, *Der Katholizismus und die Durchsetzung der Demokratie in Deutschland*, in *Freiheitsstreben, Demokratie, Emanzipation. Aufsätze zur politischen Kultur in Deutschland und den Niederlanden,* hrsg. v. HORST LADEMACHER und WALTHER MÜHLHAUSEN, Münster 1993, pp. 215-243.

LUHMANN, NIKLAS, *Soziologie des politischen Systems*, in KZfSS, 20 (1968), pp.705-733.

LUHMANN, NIKLAS, *Theorie der Verwaltungswissenschaft. Bestandsaufnahme und Entwurf*, Köln-Berlin 1966.

LUHMANN, NIKLAS, *Soziologische Aufklärung,* III, *Soziales System, Gesellschaft, Organistation,* Opladen 1991².

LUIG, KLAUS - LIEBS, DETLEF (Hgg.), *Das Profil des Juristen in der europäischen Tradition. Symposion aus Anlaß des 70. Geburtstages von Franz Wieacker*, Ebelsbach 1980.

LYTTELTON, ADRIAN, *The Seizure of Power. Fascism in Italy 1919-26*, London 1973; trad. it.: *La conquista del potere. Il fascismo in Italia dal 1919 al 1929*, Roma-Bari 1974.

MACK SMITH, DENIS, *I Savoia re d'Italia. Fatti e misfatti della monarchia dall'unità al referendum per la repubblica*, Milano 1993².

MACRY, PAOLO, *Notables, professions libérales, employés. La difficile identité des bourgeoisies italiennes dans la deuxième moitié du XIXe siècle*, in «Mélanges de l'Ecole Française de Rome», 97 (1985), pp. 341-359.

MACRY, PAOLO, *Ottocento. Famiglia, élites e patrimoni a Napoli,* Torino 1988.

MANCA, ANNA GIANNA, *La sfida delle riforme. Costituzione e politica nel liberalismo prussiano (1850*-1866), Bologna 1995.

MARANINI, GIUSEPPE, *Storia del potere in Italia: 1848-1967,* Firenze 1968[2].

MARONGIU, ANTONIO, *Storia del diritto italiano*, Milano 1978.

MATTHIAS, ERICH, *Zwischen Räten und Geheimräten. Die deutsche Revolutionsregierung 1918/19*, Düsseldorf 1970.

MAYER, ARNO J., *Adelsmacht und Bürgertum. Die Krise der europäischen Gesellschaft 1848-1914,* München 1988.

MAYNTZ, RENATE, *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*, Heidelberg-Karlsruhe 1978.

MAZZACANE, ALDO (a cura di), *I giuristi e la crisi dello stato liberale in Italia fra Otto e Novecento*, Napoli 1986.

MEISEL, JAMES H., *Der Mythus der herrschenden Klasse. G. Mosca und die Elite*, Düsseldorf-Wien 1962.

MELIS, GUIDO, *Burocrazia e socialismo nell'Italia liberale. Alle origini dell'organizzazione sindacale del pubblico impiego (1900-22),* Bologna 1980.

MELIS, GUIDO, *Due modelli di amministrazione tra liberalismo e fascismo. Burocrazie tradizionali e nuovi apparati*, Roma 1988.

MELIS, GUIDO, *La partecipazione dell'alta burocrazia italiana al senato nell'epoca liberale,* in *Materiali per una storia del senato*, in «Trimestre», XXI (1988), n.1-4, pp. 211-236.

MELIS, GUIDO, *Tendenze della storiografia sull'amministrazione italiana: gli studi sui ministeri e quelli sugli enti pubblici*, in JEV, 1 (1989), pp. 315-335.

MELIS, GUIDO, *Il socialismo riformista e la burocrazia nell'età liberale*, in «Studi storici», 33 (1992).

MELIS, GUIDO (a cura di), *L'amministrazione centrale dall'unità alla repubblica. Le strutture e i dirigenti,* voll. 4, Bologna 1992.

MELIS, GUIDO, *Storia dell'amministrazione italiana. 1861-1993,* Bologna 1996.

MELOGRANI, PIERO (a cura di), *La famiglia italiana dall'ottocento a oggi*, Roma 1988.

MERIGGI, MARCO, *Amministrazione e classi sociali nel Lombardo-Veneto (1814-48),* Bologna 1983.

MERIGGI, MARCO, *Il Regno Lombardo-Veneto*, Torino 1987.

MERIGGI, MARCO, *Uno statocentrismo apparente*, in «Società e storia», 53 (1991), pp. 649-656.

MERIGGI, MARCO, *Milano borghese. Circoli ed élites nell'Ottocento*, Venezia 1992.

MERIGGI, MARCO - SCHIERA, PIERANGELO (a cura di), *Dalla città alla nazione. Borghesie ottocentesche in Italia e in Germania*, Bologna 1993.

MIGNELLA CALVOSA, FIAMETTA, *Stato e Burocrazia in Italia. Un'analisi storico-*

sociale (1923-75), in «Revue internationale de sociologie», 14 (1978), pp. 158-197.

MILIBAND, RALPH, *The State System and the State Elite*, in *Power in Modern Societies,* ed. by MARVIN E. OLSEN and MARTIN N. MARGER, Bolder/Col. [et al.] 1993, pp. 277-294 .

MÖCKL, KARL, *Der "unvollendete" Föderalismus des zweiten deutschen Kaiserreichs,* in *Der Ort Kaiser Wilhelms II. in der deutschen Geschichte,* hrsg. v. John C. G. ROEHL, München 1991, pp. 71-78.

MOLA, ALDO A., *Storia della massoneria italiana*, Milano 1992.

MOLA, ALDO A. (a cura di), *Istituzioni e metodi politici dell'età giolittiana. Atti del Convegno nazionale, Cuneo 11-12 nov. 1978*, Torino 1979.

MOLA, ALDO A., *Alle radici dello Stato laico. Saggio su una retorica politica*, in MICHELE COPPINO, *Scritti e discorsi*, Alba 1978.

MÖLLER, HORST, *Aufklärung in Preussen: der Verleger, Publizist und Geschichtsschreider Friedrich Nicolai*, Berlin 1974.

MÖLLER, HORST, *Das demokratische Preußen* in OTTO BÜSCH (Hg.), *Das Preußenbild in der Geschichte*, Berlin 1981, pp. 231-45.

MOMMSEN, HANS, *Staat und Bürokratie in der Ära Brüning*, in *Tradition und Reform in der deutschen Politik. Gedenkschrift für Waldemar Besson,* hrsg. v. GOTTHARD JASPER, Frankfurt/M. 1976, pp. 81-137.

MOMMSEN, WOLFGANG J., *Der autoritäre Nationalstaat. Verfassung, Gesellschaft und Kultur im deutschen Kaiserreich*, Frankfurt/M. 1990.

MOMMSEN, WOLFGANG J., *Das Ringen um den nationalen Staat. Die Gründung und der innere Ausbau des deutschen Reiches unter Otto v. Bismarck 1850 bis 1890* Berlin 1993 (Propyläen. Geschichte Deutschlands, 7/1).

MOMMSEN, WOLFGANG J. - OSTERHAMMEL, JÜRGEN (ed.), *Max Weber and his Contemporaries*, London [et al.] 1987.

MONTRONI, GIOVANNI, *La famiglia borghese*, in *La famiglia italiana dall'Ottocento a oggi*, a cura di PIERO MELOGRANI, Roma-Bari 1988, pp. 107-139.

MORGANTE, CANDIDA, *Max Weber e la burocrazia. Evoluzione del modello idealtipico weberiano alla luce della più recente letteratura*, Roma 1984.

MORSEY, RUDOLF, *Die oberste Reichsverwaltung unter Bismarck 1867-1890*, Münster 1957.

MORSEY, RUDOLF, *Die deutsche Zentrumspartei 1917-23*, Düsseldorf 1966.

MOSS, DAVID, *Patronage revisited: The dynamics of information and reputation*, in «Journal of Modern Italian Studies», 1/2 (1995), pp. 58-92.

MASSERA, ALBERTO, *L'influenza della cultura tedesca sulla prolusione orlandiana*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1989, pp. 937-967.

MUNCY, LYSBETH W., *The Prussian Landräte in the Last Years of the Monarchy:*

A Case Study of Pomerania and the Rhineland in 1890-1918, in «Central European History», 6 (1973), pp. 299-338.

MUSELLA, LUIGI, *Individui, amici, clienti. Relazioni personali e circuiti politici in Italia meridionale tra Otto e Novecento*, Bologna 1994.

NIPPERDEY, THOMAS, *Deutsche Geschichte 1800-1866: Bürgerwelt und starker Staat*, München 1983.

NIPPERDEY, THOMAS, *Deutsche Geschichte 1866-1918,* I, *Arbeitswelt und Bürgergeist*, München 1990.

NIPPERDEY, THOMAS, *Deutsche Geschichte 1866-1918,* II, *Machtstaat vor der Demokratie*, München 1992.

NIPPERDEY, THOMAS, *Religion im Umbruch. Deutschland 1870-1918,* München 1988.

NOLTE, PAUL, *Staatsbildung als Gesellschaftsreform: Politische Reformen in Preußen und den süddeutschen Staaten 1800-1820*, Frankfurt/M.-New York 1990.

ORLOW, DIETRICH, *Weimar Prussia 1925-33. The illusion of strengh*, Pittsburgh 1991.

ORTU, GIAN GIACOMO (a cura di), *Elite politiche nella Sardegna contemporanea*, Milano 1987.

OSWALD, ANNE V., *Die deutsche Industrie auf dem italienischen Markt 1882 bis 1945*, Frankfurt/M. [et al.] 1996.

PACI, MASSIMO, *Il mutamento della struttura sociale in Italia*, Bologna 1992.

PADULO, GERARDO, *Contributo alla storia della Massoneria da Giolitti a Mussolini*, in «Annali dell'Istituto italiano per gli studi storici», VIII (1983-84), pp. 219-347.

PAVONE, CLAUDIO - SALVATI, MARIUCCIA (a cura di), *Suffragio, rappresentanza, interessi: Istituzioni e società fra '800 e '900,* Milano 1989 (Annali della Fondazione Basso-Isocco, 9).

PETERSEN, JENS, *Elettorato e base sociale del fascismo italiano negli anni venti,* in «Studi storici», 3 (1975), pp. 627-669.

PEUKERT, DETLEV J. K., *Die Weimarer Republik*, Frankfurt/M. 1987.

PFLANZE, OTTO (Hg.), *Innenpolitische Probleme des Bismarck-Reiches*, München-Wien 1983.

PIKART, EBERHARD, *Preußische Beamtenpolitik 1918-33,* in «Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte», 6 (1958), pp. 119-137.

PILOTTI, LAURA (a cura di), *La formazione della diplomazia italiana 1861-1915. Atti del Convegno di Lecce, 9-11 febbraio 1987*, Milano 1987.

POLLMANN, KLAUS ERICH, *Protestantismus und preußisch-deutscher Verfassungsstaat,* in *Staat und Gesellschaft im politischen Wandel. Beiträge zur*

Geschichte der modernen Welt. Festschrift W. Bußmann, hrsg. v. WERNER PÖLS, Stuttgart 1979, pp. 280-300.

POMBENI, PAOLO, *Autorità sociale e potere politico nell'Italia contemporanea*, Venezia 1993.

PONZIANI, LUIGI, *Fascismo e Mezzogiorno: La fine delle amministrazioni comunali*, in «Passato e presente», XI (1993), pp. 53-78.

PORCIANI, ILARIA, *Stato e nazione: l'immagine debole dell'Italia*, in *Fare gli italiani. Scuola e cultura nell'Italia contemporanea,* a cura di SIMONETTA SOLDANI e GABRIELE TURI, I*, La nascita dello Stato nazionale*, Bologna 1993.

PORRO, ANGELO, *Il prefetto e l'amministrazione periferica in Italia. Dall'intendente subalpino al prefetto italiano (1842-1871),* Milano 1972.

PORRO, ANGELO, *Le inchieste parlamentari e governativi sul problema della burocrazia nel primo dopoguerra italiano*, Roma 1969.

PRERADOVICH, NIKOLAUS V., *Die Führungsschichten in Österreich und Preußen (1804-1918),* 2ª ed., Wiesbaden 1966 (Veröffentlichungen des Instituts für Europäische Geschichte, Mainz).

Problemi istituzionali e riforme nell'Età crispina. Atti del LV Congresso di Storia del Risorgimento Italiano (Sorrento, 6-9 dicembre 1990), Roma 1992.

PUHLE, HANS-JÜRGEN - WEHLER, HANS-ULRICH (Hgg.), *Preußen im Rückblick*, Göttingen 1980.

QUARITSCH, HELMUT, *Probleme der Selbstdarstellung des Staates*, Tübingen 1977 (Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart, 478-479).

QUAZZA, GUIDO (a cura di), *Fascismo e società italiana*, Torino 1973.

RAGIONIERI, ERNESTO, *La storia politica e sociale,* in *Storia d'Italia,* V, *Dall'Unità a oggi*, parte 3, Torino 1976.

RAGIONIERI, ERNESTO, *Politica e amministrazione nella storia dell'Italia unita*, Bari 1967.

RANDERAAD, NICO, *Gli alti funzionari del Ministero dell'Interno durante il periodo 1870-1899*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1 (1989), pp. 202-265.

RANDERAAD, NICO, *L'amministrazione pubblica nell'Italia liberale: una ricerca in corso,* in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 4 (1990), pp. 1202-1221.

RAUH, MANFRED, *Föderalismus und Parlamentarismus im Wilhelminischen Reich*, Düsseldorf 1973.

RAVAGLIOLI, ARMANDO (a cura di), *Roma, la capitale. Immagini di cento anni,* I, Roma 1970.

REBENSTORF, HILKE, *Die politische Klasse. Zur Entwicklung und Reproduktion einer Funktionselite*, Frankfurt/M. [et al.] 1995.

REIF, HEINZ, *Der Adel in der modernen Sozialgeschichte*, in SCHIEDER, WOLFGANG - SELLIN, VOLKER (Hgg.), *Sozialgeschichte in Deutschland*, IV, Göttingen 1987, pp. 34-60.

REIF, HEINZ, *Mediator between Throne and People. The Split of the Aristocratic Conservatism in 19th century Germany*, in *Language and the Construction of Class Identities*, ed. by BO STRÅTH, Gothenburg 1990, pp. 133-155.

REINALTER, HELMUT (Hg.), *Freimaurer und Geheimbünde im 18. Jahrhundert in Mitteleuropa*, Frankfurt/M. 1986[2].

REINKE, HERBERT, *Bürokratie im politischen System Deutschlands,* tesi di laurea, 1979, poi pubblicata: Darmstadt 1981.

REJEWSKI, HARRO-JÜRGEN, *Die Pflicht zur politischen Treue im preußischen Beamtenrecht (1850-1918)*, Berlin 1973.

RIALL, LUCY, *Elite resistance to state formation: The case of Italy*, in MARY FULBROOK (ed.), *National histories and European history,* London 1993, pp. 46-68.

RIDOLFI, MAURIZIO, *Il circolo vizioso. Sociabilità democratica, associazionismo e rappresentanza politica dell'Ottocento*, Firenze 1990.

RIDOLFI, MAURIZIO, *Il PSI e la nascita del partito di massa. 1982-1922*, Roma-Bari 1992.

RIPEPE, EUGENIO, *Italia, "Italietta" e classi dirigenti,* in «Società e storia», 53 (1991), pp. 661-671.

RITTER, GERHARD A. (Hg.), *Gesellschaft, Parlament und Regierung. Zur Geschichte des Parlamentarismus in Deutschland*, Düsseldorf 1974.

RITTER, GERHARD A. (Hg.), *Regierung, Bürokratie und Parlament in Preußen und Deutschland von 1848 bis zur Gegenwart*, Düsseldorf 1983.

ROEHL, JOHN C. G., *Beamtenpolitik im Wilhelminischen Deutschland*, *in Das kaiserliche Deutschland. Politik und Gesellschaft 1870-1918,* hrsg. v. MICHAEL STÜRMER, Kronberg 1977.

ROEHL, JOHN C. G., *Hof und Staat. Wilhelm II. und die deutsche Politik*, München 1988[3].

ROEHL, JOHN C. G., *Wilhelm II. Die Jugend des Kaisers 1859-88*, München 1993.

ROKKAN, STEIN [et al.], *Citizens Elections Parties. Approaches to the Comparative Study of the Processes of Development*, Oslo 1970.

ROKKAN, STEIN - URWIN, DEREK W., *Economy Territory Identity. Politics of West European Peripheries*, London [et al.] 1983.

ROMANELLI, RAFFAELE, *Autogoverno, funzioni pubbliche, classi dirigenti locali. Un'indagine del 1869,* in «Passato e presente», 4 (1983), pp. 35-83.

ROMANELLI, RAFFAELE, *L'Italia liberale (1861-1900),* Bologna 1979.

ROMANELLI, RAFFAELE, *Il commando impossibile. Stato e società nell'Italia liberale*, Bologna 1988.

ROMANELLI, RAFFAELE, *Le regole del gioco. Note sull'impianto del sistema elettorale in Italia (1848-1895),* in «Quaderni storici», XXIII (1988), 60, pp. 685-723.

ROMANELLI, RAFFAELE, *Sulle carte interminate. Un ceto di impiegati tra privato e pubblico: I segratari comunali in Italia, 1860-1915*, Bologna 1989.

ROMANELLI, RAFFAELE, *Political Debate, Social History, and the Italian Borghesia: Changing Perspectives in Historical Research*, in «Journal of Modern History», 63 (1991), pp. 717-739.

ROMANELLI, RAFFAELE (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità ad oggi*, Roma 1995.

ROMEO, ROSARIO, *L'Italia unita e la prima guerra mondiale*, Roma 1978.

ROSENBERG, HANS, *Machteliten und Wirtschaftskonjunkturen*, Göttingen 1978.

ROSENAU, KERSTEN, *Hegemonie und Dualismus. Preußens staatsrechtliche Stellung im Deutschen Reich*, Regensburg 1986.

ROTELLI, ETTORE, *Le istituzioni politiche e amministrative*, in *Il blocco di potere nell'Italia unita,* Milano 1980 (Storia della società italiana, XIV).

RUDATIS, STEFANIA, *L'istituzione dei sottosegretari di Stato,* in *Le Riforme Crispine,* I, *L'Amministrazione Statale,* Milano 1990 (Archivio ISAP, N.S. 6).

RUFFILLI, ROBERTO, *Istituzioni Società Stato,* I, *Il ruolo delle istituzioni amministrativi nella formazione dello Stato in Italia,* Bologna 1989.

RUGGE, FABIO, *Il selfgovernmento e i controlli: Bezirksausschuß prussiano (1883) e Giunta provinciale amministrativa*, in «Amministrare», 1992, n. 1, pp. 5-28.

RUGGE, FABIO, *L'autogoverno comunale tra Germania ed Italia (1880-1914). Note per uno studio sulla circolazione di dottrine, modelli istituzionali e pratiche amministrative*, in *Konfrontation und Assimilation des nationalen Verwaltungsrechts in Europa (19./20.Jh.),* hrsg. v. ERK VOLKMAR HEYEN, Baden-Baden 1990, pp. 103-120.

RUNGE, WOLFGANG, *Politik und Beamtentum im Parteienstaat. Die Demokratisierung der politischen Beamten in Preußen zwischen 1918 und 1933,* Stuttgart 1965.

RUMSCHÖTTEL, HERMANN, *Das Bayerische Staatsministerium der Justiz 1799-1966*, München 1990.

RUSCIANO, MARIO, *L'impiego pubblico in Italia,* Bologna 1978.

SABBATUCCI, GIOVANNI (a cura di), *La crisi italiana del primo dopoguerra. La storia e la critica*, Roma-Bari 1976.

SABBATUCCI, GIOVANNI (a cura di), *Il nuovo Stato e la società civile 1861-1887*, Roma-Bari 1994 (Storia d'Italia dall'Unità, 2).

SALVADORI, MASSIMO L., *Storia d'Italia e crisi di regime. Alle radici della politica italiana*, Bologna 1994.

SALVATI, MARIUCCIA, *Il regime e gli impiegati. La nazionalizzazione piccolo-borghese nel ventennio fascista*, Roma-Bari 1992.

SARACENO, PIETRO (a cura di), *I magistrati italiani dall'unità al fascismo. Studi biografici e prosopografici*, Roma 1988.

SARACENO, PIETRO, *Alta magistratura e classe politica dalla integrazione alla separazione*, Roma 1979.

SARACENO, PIETRO, *La vita del pretore Rodolfo Fischer (1865-1904) ricostruita sulle carte del suo fascicolo personale,* in «Annali della Scuola speciale per archivisti dell'Università La Sapienza di Roma», XIX-XX (1979-80), pp. 1-42.

SARACENO, PIETRO, *Storia della magistratura italiana. Le origini: La magistratura del Regno di Sardegna*, Roma 1992.

SCALDAFERRI, ROMILDA, *L'Università nelle sue strutture amministrative: linee per una prima analisi*, in *L'Università a Bologna. Maestri, studenti e luoghi dal XVI al XX secolo,* a cura di G. P. BRIZZI, L. MARINI, PAOLO POMBENI, Bologna 1988, pp. 50-55 .

SCHIEDER, THEODOR, *Staatensystem als Vormacht der Welt 1848-1918*, Frankfurt/M. [et al.] 1977.

SCHIEDER, WOLFGANG (a cura di), *Faschismus als soziale Bewegung. Deutschland und Italien im Vergleich*, Hamburg 1976.

SCHIERA, PIERANGELO - TENBRUCK, FRIEDRICH (a cura di), *Gustav Schmoller e il suo tempo: la nascita delle scienze sociali in Germania e in Italia*, Bologna 1989.

SCHLENKE, MANFRED (Hg.), *Preussen. Politik, Kultur, Gesellschaft*, voll. 2, Hamburg 1986.

SCHMIDT, GÜNTHER - TREIBER, HUBERT, *Bürokratie und Politik. Zur Struktur und Funktion der Ministerialbürokratie in der BRD,* München 1975.

SCHRÖDER, WILHELM H. (Hg.), *Lebenslauf und Geschichte. Zum Einsatz von kollektiven Biographien in der historischen Sozialforschung*, Stuttgart 1985 (HSF 18).

SCHWABE, KLAUS (Hg.), *Die Regierungen der deutschen Mittel- und Kleinstaaten 1815-1933,* Boppard/Rh. 1983 (Büdinger Forschungen zur Sozialgeschichte).

SCHWARZENBERG, CLAUDIO, *La formazione del Regno d'Italia. L'unità amministrativa e legislativa*, Milano 1974.

SCHWENTKER, WOLFGANG, *Die alte und die neue Aristokratie. Zum Problem von Adel und bürgerlicher Elite in den deutschen Sozialwissenschaften (1900-1930),* in *Les Noblesses Européennes en XIXe siècle,* Rome 1988, pp. 659-681 (Collection de l'École française de Rome 107) .

SCHULZE, HAGEN, *Otto Braun oder Preußens demokratische Sendung*, Frankfurt/M. [et al.] 1977.

SCHULZE, HAGEN, *Staat und Nation in der europäischen Geschichte*, München 1994.

SELLIN, VOLKER, *Anfänge staatlicher Sozialpolitik in Italien*, Stuttgart 1971.

SEPE, STEFANO, *"La Rivoluzione liberale" e il dibattito sulla burocrazia nell'Italia unitaria*, in «Politica e diritto», X (1979), n. 6, pp. 665-709.

SEPE, STEFANO, *Profilo storico dell'amministrazione dello Stato in Italia (1861-1979),* Roma 1988.

SIEDER, REINHARD, *Sozialgeschichte auf dem Weg zu einer historischen Kulturwissenschaft?,* in GG, 20 (1994), pp. 445-468.

SIEGENTHALER, HANSJÖRG, *Supranationalität, Nationalismus und regionale Autonomie. Erfahrungen des schweizerischen Bundesstaates - Perspektiven der Europäischen Gemeinschaft*, in *Nationalismus - Nationalitäten - Supranationalität*, hrsg. v. HEINRICH A.WINKLER - HARTMUT KAELBLE, Stuttgart 1993, pp. 309-333. .

SIEGRIST, HANNES (Hg.), *Bürgerliche Berufe. Zur Sozialgeschichte der freien und akademischen Berufe*, Göttingen 1988.

SIEGRIST, HANNES, *Advokat, Bürger und Staat. Sozialgeschichte der Rechtsanwälte in Deutschland, Italien und der Schweiz (18.-20. Jahrhundert)*, voll. 2, Frankfurt/M. 1996.

SIEGRIST, HANNES, *Gli avvocati nell'Italia del XIX secolo. Provenienza e matrimoni, titolo e prestigio*, in «Meridiana», 14 (1992), pp. 145-181.

SIEMANN, WOLFRAM, *Die deutsche Revolution von 1848/49*, Frankfurt/M. 1985.

SIEMANN, WOLFRAM, *Gesellschaft im Aufbruch. Deutschland 1849-71*, Frankfurt/M. 1990.

SIGNORELLI, ALFIO (a cura di), *Le borghesie dell'Ottocento. Fonti, metodi e modelli per una storia sociale delle élites,* Messina 1988.

SMEND, RUDOLF, *Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze*, Berlin 1955.

SOLDANI, SIMONETTA, *Le radici autoritarie di un sistema (poco) liberale*, in «Società e storia», 53 (1991), pp. 673-682.

SPADOLINI, GIOVANNI, *Gli uomini che fecero l'Italia*, Milano 1990[4].

SPINETTI, GASTONE S., *Parlamentarismo e burocrazia. Pubblica amministrazione sotto inchiesta,* I, *1866-1945*, Roma 1964.

STEGMANN, DIRK, *Konservatismus und nationale Verbände im Kaiserreich. Bemerkungen zu neueren Veröffentlichungen*, in GG, 10 (1984), pp. 409-420.

STEGMANN, DIRK - WENDT, BERND-JÜRGEN - WITT, PETER-CHRISTIAN (Hg.), *Deutscher Konservatismus im 19. und 20. Jahrhundert. Festschrift für Fritz Fischer*, Bonn 1983.

STRÅTH, BO (ed.), *Language and the Construction of Class identities. The Struggle for Discoursive Power in Social Organisation: Scandinavia and Germany after 1880*, Gothenburg 1990.

STÜRMER, MICHAEL, *Regierung und Reichstag im Bismarckstaat*, Düsseldorf 1974.

STÜRMER, MICHAEL, *Die Reichsgründung*, München 1986[2].

SÜLE, TIBOR, *Preußische Bürokratietradition*, Göttingen 1988.

SYLOS LABINI, PAOLO, *Saggio sulle classi sociali*, Roma-Bari 1988[10].

TARADEL, ALESSANDRO, *Gli stipendi degli impiegati civili dello Stato dal 1861 all'epoca presente*, in «Rassegna parlamentare», III (1961), pp. 437-456.

TARADEL, ALESSANDRO, *Il modello Cavouriano di amministrazione centrale*, in *L'Educazione Giuridica,* IV, *Il pubblico funzionario. Modelli storici e comparativi*, t. II, Perugia 1981, pp. 363-437.

TESSITORE, FULVIO, *Crisi e trasformazioni dello Stato. Ricerche sul pensiero giuspubblicistico italiano tra Otto e Novecento*, Milano 1988[3].

THOMPSON, ALASTAIR, *Honours uneven: Decorations, the State, and Bourgeois Society in Imperial Germany*, in «Past and Present», 144 (1993), pp. 171-204.

THORSTENDAHL, ROLF, *Bureacratisation in Northwestern Europe, 1880-1985. Domination and Governance*, London-New York 1991.

TILLY, CHARLES (ed.), *The Formation of Nation States in Western Europe*, Princeton, N.J. 1975.

TILLY, RICHARD, *Charles und Louise, The rebellious century, 1830-1930*, Cambridge/Mass. 1975.

TILLY, RICHARD, *Vom Zollverein zum Industriestaat. Die wirtschaftlich-soziale Entwicklung Deutschlands von 1834 bis 1914,* München 1990.

TITZE, HARTMUT, *Die zyklische Überproduktion von Akademikern im 19. und 20. Jahrhundert*, in GG, 10 (1984), pp. 92-121.

TOMASI, TINA - BELLATALLA, LUCIANA, *L'Università italiana nell'età liberale (1861-1923),* Napoli 1988.

TRANFAGLIA, NICOLA, *Dallo stato liberale al regime fascista. Problemi e ricerche,* Milano 1973.

TULLIO ALTAN, CARLO, *Populismo e trasformismo. Saggio sulle ideologie politiche italiane*, Milano 1989.

UGOLINI, ROMANO, *Per una storia dell'amministrazione centrale. Il Ministero della Pubblica Istruzione 1859-1881*, Roma 1979.

ULLMANN, HANS-PETER, *Interessenverbände in Deutschland*, Frankfurt/M. 1988.

ULLRICH, HARTMUT, *La classe politica nella crisi di partecipazione dell'Italia giolittiana. Liberali e Radicali alla Camera dei Deputati 1909-1913,* I, Roma 1979.

UNGARI, PAOLO, *Alfredo Rocco e l'ideologia giuridica del fascismo*, Brescia 1974[2].

UNIVERSITÀ DI LECCE. DIPARTIMENTO DI STORIA ECONOMICA E SOCIALE, *La formazione della diplomazia nazionale (1861-1915). Indagine statistica,* Roma 1986.

UNIVERSITÀ DI LECCE. DIPARTIMENTO DI STORIA ECONOMICA E SOCIALE, *La formazione della diplomazia nazionale (1861-1915). Repertorio bio-bibliografico*, Roma 1987.

VALIANI, LEO - WANDRUSZKA, ADAM (a cura di), *Il movimento operaio e socialista in Italia e in Germania dal 1870 al 1920*, Bologna 1979.

VAN DER LOO, HANS - VAN REIJEN, WILLEM, *Modernisierung. Projekt und Paradox*, München 1992.

VILLANI, PASQUALE, *Gruppi sociali e classe dirigente all'indomani dell'unità*, in *Storia d'Italia. Annali*, I, *Dal feudalesimo al capitalismo*, Torino 1978.

VIVARELLI, ROBERTO, *Il fallimento del liberalismo. Studi sulle origini del fascismo*, Bologna 1981.

VIVARELLI, ROBERTO, *Interpretations of the Origins of Fascism*, in «Journal of Modern History», 63 (1991), pp. 29-43.

VOGEL, BARBARA (Hg.), *Preußische Reformen 1807-1820,* Königstein 1980.

VOM BRUCH, RÜDIGER, *Bildungsbürgertum im Wilhelminischen Reich*, in JÜRGEN KOCKA (Hg.), *Bildungsbürgertum im 19. Jahrhundert,* IV, Stuttgart 1989, S. 146-179.

VOM BRUCH, RÜDIGER, *Die Staatswissenschaftliche Gesellschaft. Bestimmungsfaktoren, Vorraussetzungen und Grundzüge ihrer Entwicklung 1883-1919*, in *Hundert Jahre Staatswissenschaftliche Gesellschaft zu Berlin 1883-1983,* hrsg. von der STAATSWISSENSCHAFTLICHE GESELLSCHAFT ZU BERLIN, Berlin 1983.

WEHLER, HANS-ULRICH (Hg.), *Europäischer Adel 1750-1950,* Göttingen 1990 (GG, Sonderheft 13).

WEHLER, HANS-ULRICH, *Das deutsche Kaiserreich*, Göttingen 1988[6].

WEHLER, HANS-ULRICH, *Deutsche Gesellschaftsgeschichte,* II, *Von der Reformära bis zur industriellen und politischen "Deutschen Doppelrevolution" 1815-48/49,* München 1987.

WEHLER, HANS-ULRICH (Hg.), *Geschichte und Soziologie*, Köln 1972.

WEISS, OTTO, *Staat, Regierung und Parlament im Norddeutschen Bund und im Kaiserreich im Urteil der Italiener (1866-1914)*, in QFIAB, 66 (1986), pp. 310-377.

Westfalen und Preußen: Integration und Regionalismus, hrsg. v. KARL TEPPE und MICHAEL EPKENHANS, Paderborn 1991.

WINKLER, HEINRICH AUGUST, *Liberalismus und Antiliberalismus. Studien zur politischen Sozialgeschichte des 19. und 20. Jahrhunderts,* Göttingen 1979.

WINKLER, HEINRICH AUGUST, *Preußischer Liberalismus und deutscher Nationalstaat. Studien zur Geschichte der Deutschen Fortschrittspartei 1861-1866*, Tübingen 1964.

WINKLER, HEINRICH AUGUST, *Weimar 1918-1933. Die Geschichte der ersten deutschen Demokratie*, München 1993.

WITT, PETER-CHRISTIAN, *Der preußische Landrat als Steuerbeamter 1891-1918. Bemerkungen zur politischen und sozialen Funktion des deutschen Beamtentums*, in *Deutschland in der Weltpolitik des 19. und 20. Jahrhunderts. Festschrift für Fritz Fischer zu 65. Geburtstag*, Düsseldorf 1973, pp. 205-219.

WITT, PETER-CHRISTIAN, *Monarchen und Bürger. Über Untertanen und Untertänigkeit im wilhelminischen Deutschland (1890-1914),* in *Freiheitsstreben, Demokratie, Emanzipation. Aufsätze zur politischen Kultur in Deutschland und den Niederlanden*, Münster 1993, pp. 139-187.

WUNDER, BERND, *Das Prüfungsprinzip und die Entstehung der Beamtenschaft in Deutschland*, in «Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte», 1993, 1, pp. 11-26.

WUNDER, BERND, *Geschichte der Bürokratie in Deutschland*, Frankfurt/M. 1986.

WUNDER, BERND, *Rolle und Struktur staatlicher Bürokratie in Frankreich und Deutschland*, in *Deutschland und Frankreich im Zeitalter der Französischen Revolution,* hrsg. v. HELMUT BERDING und ETIENNE FRANÇOIS, Frankfurt/M. 1989, pp. 139-176.

WUNDER, BERND, *Zur Geschichte der deutschen Beamtenschaft 1945-1985. Literaturbericht*, in GG, 17, 1991, pp. 256-277.

ZAMAGNI, VERA, *Dalla periferia al centro. La seconda rinascita economica dell'Italia 1861-1981*, Bologna 1990.

ZANNI ROSIELLO, ISABELLA (a cura di), *Gli apparati statali dall'Unità al fascismo,* Bologna 1989 (ristampa dell'ed. 1976) (Istituzioni e società nella storia d'Italia, V).

INDICE DEI NOMI

Le pubblicazioni degli Archivi di Stato italiani

La Direzione generale per gli archivi, Servizio Documentazione e pubblicazioni archivistiche, cura l'edizione di un periodico (Rassegna degli Archivi di Stato), di sei collane (Strumenti, Saggi, Fonti, Sussidi, Quaderni della Rassegna degli Archivi di Stato, Itinerari archivistici) e di volumi fuori collana. Tali pubblicazioni sono in vendita presso l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Libreria dello Stato.
Altre opere vengono pubblicate a proprie spese da editori privati, che ne curano anche la distribuzione.
Il catalogo completo delle pubblicazioni è disponibile presso il Servizio Documentazione e pubblicazioni archivistiche della Direzione generale per gli archivi, via Gaeta 8a - 00185 Roma.

"RASSEGNA DEGLI ARCHIVI DI STATO"

Rivista quadrimestrale dell'Amministrazione degli Archivi di Stato. Nata nel 1941 come "Notizie degli Archivi di Stato", ha assunto l'attuale denominazione nel 1955.
L'ultimo fascicolo pubblicato è il n. LX/2 (maggio - agosto 2000).

STRUMENTI

CXXXVII. *Fra Toscana e Boemia. Le carte di Ferdinando III e di Leopoldo II nell'Archivio centrale di Stato di Praga,* a cura di STEFANO VITALI e CARLO VIVOLI, Roma 1999, pp. XXII,358, ill., € 15,49.

CXXXVIII. *Inventario dell'archivio della Curia diocesana di Prato*, a cura di LAURA BANDINI e RENZO FANTAPPIÈ, Roma 1999, pp. 450,€11,88.

CXXXIX. *Guida alle fonti per la storia del brigantaggio postunitario conservate negli Archivi di Stato*, I, Roma 1999, pp. XXXVIII,568.

CXL. *I manifesti della Federazione milanese del Partito comunista italiano (1956-1984). Inventario*, a cura di STEFANO TWARDZIK, Roma 1999, pp. 350, € 10,85.

CXLI. *L'Archivio Diocesano di Pienza. Inventario* a cura di GIUSEPPE CHIRONI, Roma 2000, pp. 604, € 13,43.

CXLII. GIORGIO TORI, *Lucca giacobina. Primo governo democratico della Repubblica lucchese (1799)*, I, *Saggio introduttivo*, Roma 2000, pp. VIII,334, illustrazioni, € 20,66.

CXLIII. ARCHIVIO DI STATO DI LUCCA, *Lucca giacobina. Primo governo democratico della Repubblica lucchese (1799)*, II, *Regesti degli atti*, a cura di GIORGIO TORI, Roma 2000, pp. XVI,630, € 34,09.

CXLIV. SEZIONE DI ARCHIVIO DI STATO DI PESCIA, *Le deliberazioni del Comune di Pescia (1526-1532). Regesti*, a cura di MASSIMO BRACCINI, Roma 2000, pp. XII,556, € 25,31.

CXLV. *Guida alle fonti per la storia del brigantaggio postunitario conservate negli Archivi di Stato*, II, Roma 2000, pp. 569-1314.

CXLVI. *Guida agli Archivi capitolari d'Italia,* I, a cura di SALVATORE PALESE, EMANUELE BOAGA, FRANCESCO DE LUCA, LORELLA INGROSSO, Roma 2000, pp. 336, € 12,91.

CXLVII. *Archivio della Società Birra Peroni. Inventario*, a cura di DANIELA BRIGNONE, Roma 2001, pp. 410, t.f., € 11,88.

CXLVIII. *Guida alle fonti per la storia del brigantaggio postunitario conservate negli Archivi di Stato*, III, Roma 2001, pp. VI, 1315-2330.

CXLIX. *L'Archivio della famiglia Sauli di Genova. Inventario,* a cura di MARCO BOLOGNA, Roma 2001, pp. 662, € 19,60.

CL. *Archivio Luigi Brasca. Inventario,* a cura di GABRIELLA FUMAGALLI e ANNALISA ZACCARELLI, Roma 2001, pp. 390.

CLI. ARCHIVIO DI STATO DI PISA, *I disegni degli ingegneri della Camera di Soprintendenza Comunitativa di Pisa*, a cura di COSTANTINO CACIAGLI e ROBERTO CASTIGLIA, Roma 2001, tomi 2, pp. XII, 808, ill.

SAGGI

49. *Le società di mutuo soccorso italiane e i loro archivi. Atti del seminario di studio, Spoleto, 8-10 novembre 1995*, Roma 1999, pp. 344, € 12,91.

50. *Conferenza nazionale degli archivi, Roma, Archivio centrale dello Stato, 1-3 luglio 1998*, Roma 1999, pp. 640, € 18,08.

51. *Gli archivi per la storia dell'architettura. Atti del convegno internazionale di studi, Reggio Emilia, 4-8 ottobre 1993,* Roma 1999, tomi 2, pp. 818, € 36,15.

52. SANDRO TIBERINI, *Le signorie rurali nell'Umbria settentrionale. Perugia e Gubbio, secc. XI-XIII*, Roma 1999, pp. XLIV,338, € 13,43.

53. *Archivi sonori. Atti dei seminari di Vercelli (22 gennaio 1993), Bologna (22-23 settembre 1994), Milano (7 marzo 1995)*, Roma 1999, pp. 292, € 12,91.
54. LAURETTA CARBONE, *Economia e fiscalità ad Arezzo in epoca moderna. Conflitti e complicità tra centro e periferia nella Toscana dei Medici 1530-1737*, Roma 1999, pp. 336, € 12,91.
55. *Ideologie e patrimonio storico-culturale nell'età rivoluzionaria e napoleonica. A proposito del trattato di Tolentino. Atti del convegno, Tolentino, 18-21 settembre 1997*, Roma 2000, pp. XII,648, € 28,92.
56. *Archivi audiovisivi europei. Un secolo di storia operaia. Convegno internazionale e rassegna di film inediti a cura dell'Archivio audiovisivo del movimento operaio e democratico, Roma, 20-21 novembre 1998*, Roma 2000, pp. 292, € 10,33.
57. FILIPPO VALENTI, *Scritti e lezioni di archivistica, diplomatica e storia istituzionale*, a cura di DANIELA Grana, Roma 2000, pp. XIV,690, € 30,99.
58. ROBERTO LORENZETTI, *La scienza del grano. L'esperienza scientifica di Nazareno Strampelli e la granicoltura italiana dal periodo giolittiano al secondo dopoguerra*, Roma 2000, pp. 378, illustrazioni, 15,49.
59. IVANA AIT – MANUEL VAQUERO PIÑEIRO, *Dai casali alla fabbrica di San Pietro. I Leni: uomini d'affari del Rinascimento*, Roma 2000, pp. 338, € 10,33.
60. *L'archivista sul confine. Scritti di Isabella Zanni Rosiello*, a cura di NELLA BINCHI e TIZIANA DI DIO, Roma 2000, pp. 454, € 18,08.
61. *Beni culturali a Napoli nell'Ottocento. Atti del convegno di studi, Napoli, 5-6 novembre 1997*, Roma 2000, pp. 288, € 14,46.
62. *La memoria silenziosa. Formazione, tutela e status giuridico degli archivi monastici nei monumenti nazionali. Atti del convegno, Veroli, Abbazia di Casamari, 6-7 novembre 1998; Ferentino, Palazzo comunale, 8 novembre 1998*, Roma 2000, pp. 304, € 12,91.
63. *Viaggiare nel Medioevo*, a cura di SERGIO GENSINI, Roma 2000, pp. X, 610, € 41,32 (in vendita presso Pacini editore).
64. *L'identità genealogica e araldica. Fonti, metodologie, interdisciplinarità, prospettive. Atti del XXIII Congresso internazionale di scienze genealogica e araldica, Torino, Archivio di Stato, 21-26 settembre 1998*, Roma 2000, tt. 2, pp. 1.130, € 41,83.
65. *Gli archivi dalla carta alle reti. Le fonti di archivio e la loro comunicazione. Atti del convegno, Firenze, 6-8 maggio 1996,* Roma 2001, pp. 302, € 12,91.
66. *Lo Stato di Modena. Una capitale, una dinastia, una civiltà nella storia d'Europa. Atti del Convegno, Modena, 25-28 marzo 1998*, a cura di

ANGELO SPAGGIARI e GIUSEPPE TRENTI, Roma 2001, tomi 2, pp. XXII, 1372, ill., € 26,85.

67. *Labirinti di carta. L'archivio comunale. Organizzazione e gestione della documentazione a 100 anni dalla circolare Astengo. Atti del convegno nazionale, Modena, 28-30 gennaio 1998*, Roma 2001, pp. 544, ill., € 26,31
68. *Roma di fronte all'Europa al tempo di Alessandro VI. Atti del convegno, Città del Vaticano – Roma, 1-4 dicembre 1999*, Roma 2001, tt. 3, pp. 1046.
69. *Medicina e ospedali, memoria e futuro. Aspetti e problemi degli archivi sanitari. Atti del convegno, Napoli, 20-21 dicembre 1996*, Roma 2001, pp. XIV, 386.

FONTI

XXIX. *I* Libri Iurium *della Repubblica di Genova*, I/5, a cura di ELISABETTA MADIA, Roma 1999, pp. XX,324, € 13,43.

XXX. SOPRINTENDENZA PER I BENI AMBIENTALI ARCHITETTONICI ARTISTICI E STORICI PER LE PROVINCE DI CASERTA E BENEVENTO, *Manoscritti di Luigi Vanvitelli nell'archivio della Reggia di Caserta 1752-1773*, a cura di ANTONIO GIANFROTTA, Roma 2000, pp. XXIV,326, illustrazioni, € 12,91.

XXXI. ARCHIVIO DI STATO DI FIRENZE, *I Consigli della Repubblica fiorentina. Libri fabarum XIII e XIV (1326-1331)*, a cura di LAURA DE ANGELIS, prefazione di JOHN NAJEMY, Roma 2000, pp. XXX, 520, € 35,12.

XXXII. *I* Libri Iurium *della Repubblica di Genova*, I/6, a cura di MARIA BIBOLINI, introduzione di ELEONORA PALLAVICINO, Roma 2000, pp XLVI,560, € 19,11.

XXXIII. ARCHIVIO CENTRALE DELLO STATO, *Fonti per la storia della scuola,* V, *L'istruzione universitaria (1859-1915)*, a cura di GIGLIOLA FIORAVANTI, MAURO MORETTI, ILARIA PORCIANI, Roma 2000, pp. 376, € 12,91.

XXXIV. CARLO DI BORBONE, *Lettere ai sovrani di Spagna*, I, *1720-1734*, a cura di IMMA ASCIONE, Roma 2001, pp. 510, ill.

XXXV. *I Libri Iurium della Repubblica diGenova*, I/7, a cura di ELEONORA PALLAVICINO, Roma 2001, pp. X,460, € 17,04.

XXXVI. ARCHIVIO CENTRALE DELLO STATO, *Fonti per la storia della scuola,* VI, *L'istruzione agraria (1861-1928)*, a cura di ANNA PIA BIDOLLI e SIMONETTA SOLDANI, Roma 2001, pp. 688, ill.

XXXVII. CARLO DI BORBONE, *Lettere ai sovrani di Spagna*, II, *1735-1739*, a cura di IMMA ASCIONE, Roma 2002, pp. 538, ill.

SUSSIDI

11. GIACOMO C. BASCAPÈ, MARCELLO DEL PIAZZO, con la cooperazione di LUIGI BORGIA, *Insegne e simboli. Araldica pubblica e privata, medievale e moderna*, Roma 1999, pp. XVI,1.064, illustrazioni e tavole [ristampa], € 37,70.

QUADERNI DELLA "RASSEGNA DEGLI ARCHIVI DI STATO"

87. *Repertorium Iurium Comunis Cremone (1350)*, a cura di VALERIA LEONI, Roma 1999, pp. 100, € 5,16.
88. *La "Revue mensuelle d'économie politique" nelle lettere di Théodore Fix a Jean-Charles-Léonard Simonde de Sismondi*, introduzione e cura di ALDO GIOVANNI RICCI, Roma 1999, pp. 166, € 10,33.
89. CECILIA PROSPERI, *Il restauro dei documenti di archivio. Dizionarietto dei termini*, Roma 1999, pp. 188, € 7,75.
90. *La riproduzione dei documenti d'archivio. Fotografia chimica e digitale. Atti del seminario, Roma, 11 dicembre 1997*, Roma 1999, pp. 120, ill., € 7,75.
91. *Archivi De Nava. Inventari*, a cura di LIA DOMENICA BALDISSARRO e MARIA PIA MAZZITELLI, Roma 1999, pp. 124, € 7,75.
92. ARCHIVIO DI STATO DI TRIESTE, *Inventario dell'Archivio di Igino Brocchi, 1914-1931*, coordinato con *Le carte Volpi dell'Archivio centrale dello Stato*, a cura di PIERPAOLO DORSI, premessa storica di GIAN CARLO FALCO, Roma 2000, pp. XXVI,202, € 10,33.
93. *How Do You Know It's the Real Thing? Authentic Documents in the Electronic Age. Proceedings of the International Symposium, Vancouver, February 19, 2000,* Roma 2001, pp. 194, ill., € 10,33.
94. *Gli archivi storici dei partiti politici europei. Atti del convegno, Roma, 13-14 dicembre 1996*, Roma 2001, pp. 188, € 11,36.
95. *Le biblioteche d'archivio. Atti della giornata di studi, Roma, 24 febbraio 1999*, a cura di SERENA DAINOTTO, Roma 2001, pp. 196, € 10,33.
96. ASSOCIAZIONE BIANCHI BANDINELLI – ARCHIVIO CENTRALE DELLO STATO, *La storia e la privacy. Dal dibattito alla pubblicazione del codice deontologico. Atti del seminario di Roma, 30 novembre 1999, e testi normativi*, Roma 2001, pp. 140, € 3,61.
97. ARCHIVIO DI STATO DI ANCONA, *Suppliche al Comune di Ancona (sec. XVI). Invetario*, a cura di GIANNI ORLANDI, Roma 2001, pp. 214, tavole, € 11,36.

98. Società italiana per lo studio della storia contemporanea, *Rivoluzioni. Una discussione di fine Novecento. Atti del convegno annuale SISSCO, Napoli, 20-21 novembre 1998*, a cura di Daniela Luigia Caglioti e Enrico Francia, Roma 2001, pp. xviii,152, € 5,68.
99. Archivio storico capitolino, *I pubblici spettacoli a Roma (1848-1870). Inventario*, a cura di Angela Maria Montano, Roma 2001, pp. 108, ill.

ARCHIVI ITALIANI
Collana in coedizione con la Betagamma Editrice

1. *Archivio di Stato di Cagliari*, coordinamento scientifico di Marinella Ferrai Cocco Ortu, testi a cura di Giuseppina Catani, Roma 2001, pp. 48, ill., € 4,65.
2. *Archivio di Stato di Belluno*, a cura di Giustiniana Migliardi O'Riordan, con la collaborazione di Loris Anna De Luca e Silvia Miscellaneo, Roma 2001, pp. 48, ill., € 4,65.
3. *Archivio di Stato di Cosenza e Sezione di Castrovillari*, coordinamento scientifico di Assunta Cairo, testi a cura di Silvia Carrera, Roma 2001, pp. 46, ill., € 4,65.
4. *Archivio di Stato di Milano*, coordinamento di Maria Barbara Bertini e Marina Valori, Roma 2001, pp. 96, ill., € 7,75.
5. *Archivio di Stato di Sassari*, a cura di Anna Segreti Tilocca, Roma 2001, pp. 48, ill., € 4,65.
6. *Archivio di Stato di Alessandria*, a cura di Giovanni Maria Panizza, Roma 2001, pp. 48, ill., € 4,65.
7. *Archivio di Stato di Brindisi*, coordinamento scientifico di Marcella Guadalupi, Francesca Casamassima e Rosanna Savoia, Roma 2001, pp. 48, ill., € 4,65.
8. *Archivio di Stato di Lecce*, coordinamento scientifico di Annalisa Bianco, testi a cura di Giuseppe Barletta, Liliana Bruno e Antonia Protopapa, Roma 2001, pp. 48, ill., € 4,65.
9. *Archivio di Stato di Teramo*, coordinamento scientifico di Claudia Rita Castracane, Roma 2001, pp. 48, ill., € 4,65.
10. *Soprintendenza archivistica per la Calabria, Reggio Calabria*, coordinamento scientifico di Francesca Tripodi, testi a cura di Ada Arillotta e Francesca Tripodi, Roma 2002, pp. 72, ill., € 6,20.

PUBBLICAZIONI FUORI COLLANA

MINISTERO PER I BENI CULTURALI E AMBIENTALI. UFFICIO CENTRALE PER I BENI ARCHIVISTICI, *Agenda 1999, 2000, 2001, 2002,* Roma.

MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI. UFFICIO CENTRALE PER I BENI ARCHIVISTICI, *Inventario Archivio di Stato in Lucca,* VIII, *Archivi gentilizi*, a cura di LAURINA BUSTI e SERGIO NELLI, direzione e coordinamento di GIORGIO TORI, 2000, pp. XVI,746, € 38,22.

ARCHIVIO DI STATO DI GENOVA, *Inventario dell'Archivio del Banco di San Giorgio (1407-1805),* sotto la direzione di GIUSEPPE FELLONI, II, *Affari generali*, Roma 2001, t. 1°, pp. 386, € 11,36.

Carteggio degli oratori mantovani alla corte sforzesca (1450-1500), coordinamento e direzione di FRANCA LEVEROTTI, I, *1450-1459*, a cura di ISABELLA LAZZARINI, Roma 1999, pp. XX,576, € 30,99; II, *1460*, a cura di ISABELLA LAZZARINI, Roma 2000, pp. 494, € 25,82; III, *1461*, a cura di ISABELLA LAZZARINI, Roma 2000, pp. 470, € 25,82; VI, *1464-1465,* a cura di MARIA NADA COVINI, Roma 2001, pp. 568; VII, *1466-1467*, a cura di MARIA NADIA COVINI, Roma 1999, pp. 492, € 25,82; VIII, *1468-1471*, a cura di MARIA NADIA COVINI, Roma 2000, pp. 688, € 30,99; XI, *1478-1479*, a cura di MARCELLO SIMONETTA, Roma 2001, pp. 586.

Administrative Documents in the Aegean and their Near Eastern Counterparts. Proceedings of the International Colloquium, Naples, February 29 – March 2, 1996, edited by MASSIMO PERNA, Roma 2000, pp. 436, € 103,29 (in vendita presso Scriptorium - Settore Università G.B. Paravia).

Scritti di teoria archivistica italiana. Rassegna bibliografica, a cura di ISABELLA MASSABÒ RICCI e MARCO CARASSI, Roma 2000, pp. 200.

Lo "spettacolo maraviglioso". Il Teatro della Pergola: l'opera a Firenze, Archivio di Stato di Firenze, 6 ottobre – 30 dicembre 2000, catalogo a cura di MARCELLO DE ANGELIS, ELVIRA GARBERO ZORZI, LOREDANA MACCABRUNI, PIERO MARCHI, LUIGI ZANGHERI, Roma, Ufficio centrale per i beni archivistici; Firenze, Polistampa, 2000, € 30,99 (in vendita presso Pagliai Polistampa).

MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI. ARCHIVIO CENTRALE DELLO STATO, *Vinicio Berti. Diari e lettere (1942-1952)*, a cura di LUISA MONTEVECCHI, in appendice catalogo della mostra *Vinicio Berti. Dallo studio di un artista: carte e dipinti, Archivio centrale dello Stato, 5 dicembre 2000 – 30 giugno 2001*, Roma 2000, pp. 146, ill., € 20,66.

Piero Gobetti e Felice Casorati, 1918-1926, Roma, Direzione generale per gli archivi; Milano, Electa, 2001, pp. 112, ill., € 25,82.